

308909



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

34

PROCEDENCIA DE INCORPORAR UN TRIBUNAL  
FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
AL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
MAURICIO TAMBORRELL LINARES

DIRECTOR DE TESIS: DR. GONZALO URIBARRI C.

275393



MEXICO, D.F.

2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi Mamá, su amor, pureza y sabiduría, lo han hecho todo posible.

A mi Papá, su amor, generosidad y talento, son la felicidad de cada día.

A mi hermano, el ser más solemne en mi vida.

A Graciela Tirado Quintero, quien ha destinado su vida a nuestra felicidad.

A José Tamborrell Reyes, mi Abuelo, el Patriarca.

A cada miembro de la familia, por su papel fundamental en mi desarrollo.

A Edgar, Inti, Rodrigo, Alex, Rafael, y a cada gran amigo, a quienes ratifico mi amistad incondicional.

A Paty González, por su cariño e impulso profesional.

A México, tierra noble, gente noble, que me recogió en sus entrañas.

A Roma, que pensó en mí.

A cada abogado o profesionista que me han confiado y conferido una oportunidad.

Al Doctor Gonzálo Uribarri Carpintero, por su amistad y apoyo en la realización de esta obra.

A la vida, que me permitió participar en ella, y revelar el secreto de la existencia.

A tí, lo mejor de mi vida. La gloria es nuestra.

A tí, que esperas, te dedico mi tesis y mi vida. Te amo.

## INDICE

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO PRIMERO.- Referencia histórica a los tribunales administrativos en México.....</b>	<b>7</b>
1.1.- Antecedentes, evolución y desarrollo.....	7
1.2.-El Tribunal Fiscal de la Federación.....	13
1.3.- Reconocimiento constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación, y los artículos 73 Fracciones XXIX-H y XXX y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	16
<b>CAPITULO SEGUNDO.- Marco regulatorio, y leyes aplicables o relativas a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia contencioso administrativa.....</b>	<b>19</b>
2.1.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.....	19
2.2.- Código Fiscal de la Federación.....	23
2.3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-Ley Orgánica del Poder Judicial Federal .....	24
2.4.- Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.....	30
2.5- Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	38

2.6- El Código Federal de Procedimientos Civiles.....	46
2.7.- Ley de Ingresos de la Federación.....	48
2.8.- Presupuesto de Egresos de la Federación.....	51
2.9.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.....	52
2.10.- Ley General de Bienes Nacionales.....	55
2.11- Artículo 104-I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	60
2.12.- Artículo 116-IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	61
2.13.- Artículo 122-IV-E de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	62

**CAPITULO TERCERO.- La Ley Federal del Procedimiento Administrativo.....64**

3.1.- Justificación de su existencia.....	64
3.2.- Ambito de aplicación.....	67
3.3.- Fundamento constitucional.....	68
3.4.Observaciones.....	70

**CAPITULO CUARTO.- Conceptos fundamentales de Derecho Procesal.....73**

4.1.- El Procedimiento, el Proceso y el Juicio.....	73
4.2.- El Proceso judicial, el Procedimiento administrativo y el Procedimiento legislativo.....	76
4.3.- Separación de poderes en materia jurisdiccional.....	78

4.4.- El control jurisdiccional de la Administración Pública Federal.....	86
4.5.- El contencioso administrativo.....	89

<b>CAPITULO QUINTO.- El Procedimiento Administrativo como presupuesto del Proceso Administrativo.....</b>	<b>93</b>
---	-----------

<b>CAPITULO SEXTO.- La necesidad de instituir un Tribunal Federal Contencioso-Administrativo en el Derecho Positivo Mexicano. Propuesta de creación. Reformas, abrogaciones, derogaciones, y adiciones legales.....</b>	<b>109</b>
---	------------

6.1.- Justificación para instituir un Tribunal Contencioso Administrativo en el Derecho Positivo Mexicano.....	109
6.2.- Marco constitucional.....	135
6.3.- Propuesta de creación de una Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo.....	137
6.4.- Propuesta de creación de una Ley Federal del Proceso Contencioso-Administrativo.....	139
6.5.-Propuesta de abrogación de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y del título VI del Código Fiscal de la Federación en lo referente al Proceso Contencioso-Administrativo.....	143
6.6.-Consideraciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	145
6.7.-Consideraciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.....	146

6.8.-Reformas a la Ley de Ingresos de la Federación.....	147
6.9.- Modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.....	150
6.10.- Consideraciones al Código Federal de Procedimientos Civiles.....	151
6.11.- Consideraciones a la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	153
6.12.- Reformas y consideraciones a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal .....	155
6.13- Consideraciones a la Ley General de Bienes Nacionales.....	163
6.14.- Consideraciones al artículo 104 fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	169
6.15.- Consideraciones al artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	170
6.16.- Consideraciones al artículo 122 fracción IV-E de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	172
6.17.- Propuesta de creación de artículos transitorios a la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo.....	173
6.18.- Propuesta de creación de artículos transitorios a la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo.....	178

**CONCLUSIONES.....**181

**BIBLIOGRAFIA.....** 190

## INTRODUCCION

La Justicia es el fin y destino normal del Derecho, y éste es el mejor instrumento para la convivencia humana. La realización de esta obra responde fundamentalmente al ánimo genuino de la sociedad civil mexicana de hacer justicia, ante actos realizados por un agente o sujeto de derecho que vulnere o restrinja su esfera jurídica, así como contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de los órganos de impartición de justicia en nuestro país, y de la administración de justicia en sí misma considerada

La reacción contra una injusticia ofensiva, contra la lesión del derecho propio, no es únicamente un deber del afectado consigo mismo, ni un imperativo de autoconservación moral, sino el clamor actual de una comunidad de seres humanos cuya historia en su mayoría se ha visto duramente marcada por excesos, engaños e injusticias paradójicamente practicadas por aquellos que en sus manos tienen el deber, el honor y la alta responsabilidad de procurar, impartir y velar por la justicia, la seguridad y la paz de cada ciudadano

Ante un panorama donde prevalece, casi en su totalidad, lo material en detrimento de lo espiritual; el tener, acumular y consumir sustituyendo al ser y a veces al amar, resulta alentador y para algunos inverosímil, el entusiasmo y avidez creciente de la sociedad mexicana por recobrar los valores e ideales que han transformado y generado cambios de progreso para las naciones a través de la historia. Al final, no es otra cosa, sino la necesaria reivindicación “del ser”, del propio ser individual y del ser colectivo

Así, el espíritu popular se expresa con la misma intensidad y jerarquía para exigir se le brinden los más elementales bienes a que tiene derecho como alimento, vivienda o vestido, como para reclamar seguridad, solidaridad y paz, integrantes de un mismo ideal común: “Justicia, la perpetúa y constante voluntad de dar a cada quien lo suyo”, lo que a cada quien le corresponde.

Asumiendo con seriedad cualquier observación o señalamiento por las imperfecciones o imprecisiones que pueda contener este trabajo, tiene como finalidad colaborar con la administración de justicia en México, ampliando el espectro de actuación para los tribunales administrativos que diriman controversias surgidas entre la Administración Pública Federal y los gobernados, que sean motivadas por el ejercicio de la función administrativa de gobierno, para lo cual propongo la creación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo en el Derecho Positivo Mexicano.

Para ello, inicialmente se hace un estudio histórico y evolutivo respecto a los tribunales gubernativos en México, haciendo especial referencia al Tribunal Fiscal de la Federación, como tribunal administrativo de mayor resonancia perteneciente al Poder Ejecutivo Federal, que resuelve diferencias entre la Administración Pública Federal y los administrados, para concluir con el reconocimiento constitucional que actualmente rige para los tribunales que dirimen dichas diferencias.

El capítulo segundo, expone diversas disposiciones constitucionales y legales aplicables o relativas a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia contencioso administrativa, cuyo fin es delimitar la competencia y el marco de actuación

del Tribunal Fiscal de la Federación, de los tribunales contencioso administrativos de las entidades federativas, de los tribunales administrativos en general, y especialmente del Tribunal Federal Contencioso Administrativo.

De suma importancia para este trabajo, es el estudio somero y los comentarios efectuados a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que si bien fue expedida para establecer los parámetros a los cuales debe ajustarse la Administración Pública Federal Centralizada al llevar a cabo un procedimiento administrativo y al emitir un acto administrativo, no cumple con la finalidad para la cual fue creada, toda vez que resulta ser una ley supletoria de las demás leyes administrativas que regula, pero también y contradictoriamente resulta derogar todas las disposiciones que se oponen a la misma, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por dicho ordenamiento. En una palabra, se evidencia la confusión e inaplicabilidad de la ley, pero se reconoce la intención de las autoridades para mejorar nuestra justicia administrativa, y se contempla en cierto sentido como presupuesto para la actuación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo.

Después de haber llevado a cabo un estudio de Derecho Positivo en los capítulos segundo y tercero, el capítulo siguiente se avoca a exponer doctrinalmente conceptos básicos de Derecho Procesal, cuyo conocimiento y dominio son condición mediante la cual es dable profundizar en el ámbito del Derecho Procesal Administrativo, en particular lo relativo a los tribunales administrativos, y posteriormente en el Tribunal Federal Contencioso Administrativo.

Al efecto, Giuseppe Capograssi notable catedrático de la Teoría General del Proceso en Italia, de inmejorable manera ilustra su criterio respecto al proceso judicial así: “Doble magia del proceso hacer revivir aquello que no vive más, que se ha extinguido ya, y hacerlo revivir en la conciencia y en el juicio de alguien que es completamente ausente y extraño a la experiencia que debe resurgir, y hacer vivir aquella razón y aquella voluntad objetiva que es la ley precisamente allí donde ha faltado la vida de la ley. Estamos frente a una de las más maravillosas creaciones de la vida: una de las más típicas creaciones en que la vida, a través de mil expedientes y ensayos, logra realizar sus paradojas.”<sup>1</sup>

El capítulo quinto denominado “El Procedimiento Administrativo como presupuesto del Proceso Administrativo” reviste gran interés didáctico al esclarecer las diferencias entre lo conocido como Procedimiento Administrativo y Proceso Administrativo, que si bien no son lo mismo, se condiciona uno a otro. Además, hace mención a diversos supuestos de derecho en los cuales puede estarse ante un procedimiento administrativo, y aquellos en los que estrictamente se habla de un proceso administrativo seguido ante autoridades jurisdiccionales orgánicamente distintas a las autoridades administrativas. En términos generales establece las semejanzas, coincidencias, distinciones y conceptos de Procedimiento Administrativo, Proceso Administrativo, y su punto intermedio “el Acto Administrativo”.

Una vez que se actualizaron los temas administrativos y procesales necesarios para arribar a nuestra propuesta, en el capítulo sexto se desarrolla la argumentación

---

<sup>1</sup> Ovalle Favela, José, Teoría General del Proceso, México, Segunda Edición, Oxford University Press, 1994, p. 169

práctica, lógica y jurídica por la cual se requiere crear un Tribunal Federal Contencioso-Administrativo en el Derecho Positivo Mexicano, estableciendo las reformas, abrogaciones, derogaciones y adiciones legales a las diversas leyes y disposiciones constitucionales, así como comentarios a las mismas, que den el sustento legal y doctrinal al Tribunal Federal Contencioso Administrativo de nueva creación.

Este último capítulo considerado como el de mayor relevancia y aportación nuestra, determina claramente por exclusión las materias cuyo conocimiento puede someterse a la deliberación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, tomando en consideración aquellas atribuciones actualmente conferidas por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación al Tribunal Fiscal de la Federación, las materias incluidas y excluidas del conocimiento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo vigente, las materias de Derecho Administrativo que actualmente carecen de una instancia intermedia de defensa ante actos administrativos definitivos emitidos por la Administración Pública Federal que sólo pueden ser impugnados a través del Juicio de Amparo, así como las materias que carecen de tribunales gubernativos o autoridades administrativas con facultades jurisdiccionales para revocar las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa federal

Asimismo, este capítulo determina la viabilidad o improcedencia de colocar al Tribunal Federal Contencioso Administrativo dentro de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal o del Poder Judicial Federal, se refiere a la competencia por territorio, materia y cuantía del tribunal, considera la posibilidad de instituir al tribunal como de “plena jurisdicción o de mera anulación”, verifica la necesidad de abrogar diversa

legislación extinguiendo el Tribunal Fiscal de la Federación, y confirma la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo así como de la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo

Este estudio pretende destacar la trascendencia y necesidad de incorporar un nuevo Tribunal Federal Contencioso Administrativo al Derecho Positivo Mexicano, estableciendo los parámetros para su creación, y la argumentación lógico jurídica que le de sustento y viabilidad al tan anhelado proyecto

## **CAPITULO PRIMERO.- Referencia histórica a los tribunales administrativos en México.**

### **1.1.- Antecedentes, evolución y desarrollo.**

La impartición de justicia del México contemporáneo tiene su origen en el sistema colonial, administrativo y judicialista del siglo XVI, cuya evolución fue determinada primordialmente mediante la expedición de leyes reguladoras de la convivencia social de la Nueva España, tales como la denominada Ley 35, que en su título XV facultaba a la parte agraviada para recurrir actos de autoridad de Virreyes y Gobernadores expedidos a título de gobierno ante las Audiencias Reales de Indias que constituían la rama más importante del poder judicial colonial. La impugnación podía turnarse al Consejo Real de Indias cuando el virrey insistía en la ejecución del acto impugnado.<sup>2</sup>

En aquellos tiempos las materias de la Real Hacienda eran ventiladas ante la Junta Superior de Hacienda, antecedente muy remoto del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes del Ejército y Provincia del Reino de la Nueva España, no preveía dentro de su jurisdicción las materias en controversia de la Real Hacienda.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, México, Decimoséptima Edición, Tomo II, Porrúa, 1996, p. 797*

<sup>3</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo, México, Trigésimatercera Edición, Porrúa, 1994, p. 448-449*

Durante la intervención y dominación española se constituyeron diversidad de tribunales administrativos revestidos de facultades jurisdiccionales de orden gubernativo. La suprema jurisdicción permanecía en el Rey y la actuación virreinal era discrecional.

El fuero de hacienda comprendía tribunales en las diversas materias hacendarias. La Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes del Ejército y Provincia del Reino de la Nueva España de 1876, creó la Junta Superior de Hacienda cuya función principal era el ser un tribunal de apelación en los asuntos contenciosos fiscales.<sup>4</sup>

De origen francés, en 1790 se crea el Consejo de Estado (Conseil d'Etat) originado por el antiguo Consejo del Rey y los Consejos de Prefectura, que entre otras cosas resolvían controversias administrativas, y que dependiendo estructuralmente de la Administración Pública, separó las funciones judiciales de las administrativas prohibiendo a los tribunales judiciales conocer de cualesquiera actos de la Administración. Desafortunadamente el Consejo de Estado no encontró inmediata aplicación por su incipiente desarrollo. La misma suerte tuvo la Constitución de Cádiz. Durante los primeros años del siglo XIX permaneció aplicándose el sistema judicialista en materia gubernativa, a la manera de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, y la Constitución de Apatzingán de 1814 que tampoco encontró una efectiva aplicación por las condiciones de la lucha insurgente.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Traga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Trigésimatercera Edición, Porrúa, 1994, p. 452

<sup>5</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Decimoséptima Edición, Tomo II, Porrúa, 1996, p. 798

La Constitución Federal de 1836 creó un Consejo de Gobierno órgano que otorgaba a los particulares defensas de carácter judicial en contra de la Administración Pública. Esta Constitución Política recibía influencia de la norteamericana que acepta el sistema judicialista con división de poderes, que posteriormente da cabida al contencioso material de la Constitución Federal de 1857.

La Siete Leyes Centralistas de 1836 mantienen el régimen de división de poderes del régimen centralista adicionando un cuarto poder llamado Supremo Poder Conservador, admitiendo el conocimiento del contencioso administrativo al Poder Judicial de la Federación <sup>6</sup>

De la misma forma sucedió con las bases orgánicas de 1843 donde el conocimiento del contencioso administrativo se entregó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, subsistiendo los tribunales especiales de hacienda, de minería, y el Consejo de Estado.

En 1853 el Gobierno Centralista expidió las Bases para la Administración de la República, para el establecimiento del contencioso administrativo y su regulación jurídica, instituyéndose un nuevo Consejo de Estado como tribunal administrativo, creándose en el mismo año la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y el Reglamento de dicha ley, que junto con el Consejo de Estado no tenían aplicación real.

---

<sup>6</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Mexico, Decimoséptima Edición, Tomo II, Porrúa, 1996, p. 809

El Consejo de Estado es un ejemplo característico de justicia retenida, donde la Administración Pública activa decide sobre el asunto contencioso, dejando al Consejo de Estado los asuntos en primera instancia y en segunda al Consejo de Ministros.

Las disposiciones de dicha ley y reglamento establecían fundamentalmente, los siguientes postulados

1 - Separación de la autoridad administrativa de la judicial, donde los tribunales judiciales sólo pueden proceder criminalmente contra agentes de la Administración Pública, con la previa consignación por la autoridad administrativa

2 - Los tribunales judiciales están impedidos para embargar al Erario Público, debiendo limitarse la autoridad judicial a declarar el derecho de las partes, dejando a la Administración la manera de ejecutar sus fallos

3 - La jurisdicción administrativa era una sección especial dentro del Consejo de Estado, que entre otras funciones conocía de obras públicas, contratos administrativos, actos administrativos en materia de policía, comercio e industria, que tuvieran por objeto el interés de la colectividad

4.- Los conflictos suscitados entre la autoridad administrativa y la judicial los decidía la Primera Sala de la Corte Suprema. A falta de arreglo entre las partes, resolvía

la sección de lo contencioso del Consejo, y sus resoluciones sólo podían ser atacadas por recursos de aclaración y nulidad ante el mismo Consejo <sup>7</sup>

La misma ley y la del 20 de Septiembre del mismo año que suprimió los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito estableciendo los Juzgados especiales de Hacienda para conocer de los procesos civiles y criminales de interés del Fisco, tuvieron una vigencia precaria, ya que el 21 de Noviembre de 1855 el gobierno liberal de la Revolución de Ayutla abolió las leyes sobre administración de justicia dictadas en 1853.

Posteriormente, a raíz de la expedición de la Constitución Política de 1857 y la de 1917 se propusieron argumentos a favor y en contra de la constitucionalidad del sistema contencioso administrativo federal, teniendo como principales los siguientes

1 - Se proscribía la reunión de dos o más Poderes de la Unión en un solo individuo o corporación, y si el Poder Ejecutivo Federal juzga, violaría el principio de separación de Poderes adoptado. Con dicho principio coinciden Vallarta, Cruzado y Jacinto Pallares.

2.- Los tribunales administrativos pugnarían contra el artículo 13 constitucional, que establece que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales

---

<sup>7</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, 17ª Edición, Porrúa, 1996, p 801

3 - Los tribunales administrativos pugnarían contra el artículo 17 constitucional, que establece como limitación para el poder público, que nadie puede hacerse justicia por sí mismo, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

4.- El Poder Judicial Federal conoce de las controversias de la Administración ya con el procedimiento ordinario federal o mediante el juicio de amparo. No existe alguna cuestión contenciosa administrativa comprendida fuera de la decisión de los tribunales federales del Poder Judicial, incluyendo el juicio de amparo.

5.- No hay lugar al contencioso administrativo, ya que ese está suplido por el juicio de amparo, salvo en el cobro de créditos fiscales donde la autoridad judicial debe intervenir con jurisdicción ordinaria.

6.- Los tribunales federales conocen de controversias del orden civil y criminal, respecto a la aplicación de leyes federales pero no conocen respecto a controversias derivadas de actos administrativos del poder público.

7.- Cuando interviene la Federación habiendo actuado como autoridad en un proceso jurisdiccional existe el contencioso administrativo, sin importar si la cuestión es civil o mercantil.

8.- El artículo 104 constitucional se refiere a controversias donde no es parte la Federación, y donde no se objeta la legalidad de un acto administrativo.

9 - El artículo 14 y 107 constitucional no incluyen juicios que se susciten con motivo de la actividad administrativa \*

10.- En nuestro sistema legal, el contencioso administrativo ha sido suplido por el juicio de garantías ante los tribunales federales, sin embargo no puede servir con toda amplitud a la protección de los derechos de los particulares

Finalmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 al igual que los anteriores ordenamientos conserva y repite el sistema judicialista de los anteriores ordenamientos para conocer de las controversias con la Administración, permanenciando la competencia en materia de proceso administrativo para los tribunales judiciales de la Federación Mexicana.

## **1.2.- El Tribunal Fiscal de la Federación.**

Inspirado en la tradición de justicia administrativa francesa, en el año de 1936 se expidió la Ley de Justicia Fiscal mediante la cual se creó el Tribunal Fiscal de la Federación encargado de conocer el contencioso administrativo fiscal, considerándose constitucionalmente viable el establecimiento de un tribunal de carácter administrativo derivado de algunas tesis jurisprudenciales sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tales como la aplicación de bienes de los particulares para el pago de impuestos o multas, problema a regularse por una ley secundaria que organizara las competencias de las autoridades <sup>9</sup>

<sup>8</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, D.F., Decimoséptima Edición, Tomo II, Editorial Porrúa, 1996, p. 802-810

<sup>9</sup> Fraga Gabino, Derecho Administrativo, México, Trigesimatercera Edición, Porrúa, 1994, p. 458

Mariano Azuela señala que “el particular anteriormente no gozaba de medios de defensa contra las arbitrariedades de las autoridades fiscales; no existía propiamente un sistema; el juicio de oposición ante los tribunales federales, los recursos administrativos de alcance limitado tramitados ante dependencias de la Secretaría, y el Juicio de Amparo, funcionaban en ambiente precario, complicado y confuso, como medios de impugnación de las resoluciones dictadas en materia tributaria”.<sup>10</sup> Además, se consideró que la intervención de los tribunales administrativos no coarta el derecho de los gobernados para ocurrir posteriormente al juicio de amparo.

Hasta antes de que se expidiera la Ley de Justicia fiscal, la Justicia administrativa estaba en poder del Juicio de Amparo, convertido en medio procesal para controlar la legalidad de los actos de autoridad administrativos y judiciales, por lo cual el Poder Judicial de la Federación monopolizaba la impartición de la Justicia Administrativa Federal.

En 1938 se creó el Código Fiscal de la Federación que en adición a la Ley de Justicia Federal creó discusiones sobre la constitucionalidad del Tribunal Fiscal, discusiones que se dispararon con las reformas al artículo 104 del la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha reforma reconoció de forma expresa la posibilidad de instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y encargados de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal, el Distrito Federal y los Territorios Federales

---

<sup>10</sup> Citado por Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Decimoséptima Edición, Tomo II, Porrúa, 1996, p. 811.

con los particulares gobernados, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos contra sus resoluciones <sup>11</sup>

Posteriormente, en 1967 se creó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que delimitó la competencia, estructura y funcionamiento del tribunal y que sustrajo del Código Fiscal de la Federación dicha regulación, misma que fue reformada por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, en la cual fueron creadas las Salas Regionales además de la Sala Superior del tribunal.

El Tribunal Fiscal de la Federación abrió paso al establecimiento de otros tribunales administrativos como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, los de las entidades federativas, y algunos otros tribunales administrativos de jurisdicción federal que existen hasta nuestros días. Así, de la misma forma que el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, es independiente de cualquier autoridad administrativa, y tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre el Gobierno del Distrito Federal como autoridad local y los particulares.

Finalmente, y para dar amplitud al tema que nos ocupa, a continuación se enuncian algunas leyes, instituciones y figuras que se adoptaron con anterioridad a la expedición de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y que configuraron su expedición, de acuerdo a lo siguiente:

---

<sup>11</sup> Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México. Trigésimatercera Edición, Porrúa, 1994, p. 460

- En 1911 se creó la Comisión Consultiva de Indemnizaciones
- En 1919 se creó la Ley de Reclamaciones por Daños provenientes de la Revolución.
- El Jurado de Penas Fiscales creado por la Ley para la calificación de Penas Fiscales de 1924.<sup>12</sup>
- La Junta Revisora introducida por la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1925
- El Jurado Calificador de infracciones fiscales de 1926
- En 1929 se expidió la Ley Reglamentaria de la Comisión Ajustadora de la Deuda Pública, antecedente de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.

**1.3.- Reconocimiento constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación, y los artículos 73 Fracciones XXIX-H y XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Una vez contemplado de manera somera el origen y el desarrollo a través de los tiempos de los tribunales gubernativos, así como del Tribunal Fiscal de la Federación competente hasta nuestros días, es momento para hacer alusión al régimen constitucional vigente en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que para diversos autores es la reforma que le da constitucionalidad a los tribunales gubernativos. En efecto, el artículo 73 fracciones XXIX-H y XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra disponen

<sup>12</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. México. Decimoséptima Edición. Tomo II, Porrúa, 1996, p. 812

“Artículo 73 - El Congreso tiene facultad

Fracción XXIX-H - Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones

Fracción XXX.- Para expedir las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”<sup>13</sup>

Considero que las fracciones del artículo 73 constitucional transcritas, claramente abren la posibilidad para la creación de cualquier tipo de tribunal administrativo federal que resuelva controversias entre la Administración Pública Federal y los gobernados, así como para crear cualquier clase de leyes que regulen, ordenen, estructuren o puntualicen la actividad de los tribunales administrativos, como actualmente lo son en materia federal el mismo Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Agrario, y el Tribunal Federal Electoral que recientemente se incorporó orgánicamente al Poder Judicial de la Federación dejando de ser tribunal administrativo y pasando a ser tribunal judicial de la Federación.

---

<sup>13</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Tercera Edición, McGraw Hill, 1998, p. 64

De acuerdo a lo anterior, en términos generales considero innecesario para esta obra establecer alguna propuesta que reforme o adicione nuestro Código Político en lo concerniente a los tribunales administrativos, ya que los preceptos constitucionales transcritos abren el marco normativo suficiente para la institución, actuación y desarrollo de los tribunales gubernativos

**CAPITULO SEGUNDO.- Marco regulatorio, y leyes aplicables o relativas a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia contencioso administrativa.**

Para los fines de este trabajo a continuación transcribo las disposiciones legales que directa o indirectamente dotan de competencia al Tribunal Fiscal de la Federación y demás disposiciones legales aplicables o relativas al Tribunal Fiscal de la Federación, sin que por el momento sea oportuno referirme a cuestiones de carácter organizativo, estructural, funcional del mismo tribunal

**2.1.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.**

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en relación a la competencia material del tribunal establece lo siguiente:

“Artículo 11.- El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación.

I Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den bases para su liquidación

II Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado

VII. Las que se dicten sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente

XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquellos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se consideran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.<sup>14</sup>

Como se desprende las fracciones transcritas anteriormente, que delimitan la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, las atribuciones del tribunal son predominantemente de carácter fiscal, del Erario Público Federal y del Distrito Federal, salvo las fracciones III y XII del mismo artículo que se refieren a atribuciones de naturaleza administrativa del Estado.

El artículo 32 de la ley consigna.

---

<sup>14</sup> Código Fiscal de la Federación, México, 52ª Edición, Porrúa, 1998, p. 369

“Artículo 32 - Cuando una ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y esta ley.”<sup>15</sup>

## **2.2.- Código Fiscal de la Federación.**

La competencia contencioso administrativa del Tribunal Fiscal de la Federación queda delineada en atención a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que en un plano de derecho sustantivo establece las atribuciones que competen a dicho tribunal ante los particulares afectados por las resoluciones que se impugnan, y ante las autoridades administrativas que impugnan inclusive sus propias resoluciones.

Delimitada la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, podemos decir que el Código Fiscal de la Federación en materia contencioso administrativa regula los recursos de los cuales conoce el tribunal, que se reducen al ampliamente conocido juicio de nulidad y principal que se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el recurso de reclamación, y el de revisión, ya que el recurso de apelación actualmente se encuentra derogado como queda patente en los artículos 245 a 247 del Código.

El título sexto del Código Fiscal de la Federación nominado “Del procedimiento contencioso administrativo” es pues, una sección dentro del Código Fiscal de la Federación estrictamente de derecho adjetivo, y que establece las partes en el juicio

---

<sup>15</sup> Código Fiscal de la Federación, México, 52ª Edición, Porrúa, 1998, p. 376

contencioso, las causales de improcedencia y sobreseimiento, los impedimentos y excusas a que deben someterse los Magistrados del tribunal, incidentes, términos, pruebas, sentencia definitiva y su impugnación. Es importante para esta tesis profesional sentar claridad en lo anterior ya que de esta forma establecemos con certeza las disposiciones legales de carácter adjetivo o sustantivo aplicables a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación

### **2.3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal/Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.**

Por su naturaleza, los tribunales administrativos han tenido un lugar especial y distinto dentro del ordenamiento jurídico general en los “Estados de Derecho” donde dicha figura está incorporada al Derecho Positivo. Considerando que el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal autónomo estimo importante hacer alusión a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para encuadrar al Tribunal Fiscal de la Federación dentro del ordenamiento jurídico general en el lugar que le corresponde

Previamente, hay que aclarar que el tribunal no pertenece a la estructura orgánica del Poder Judicial Federal, ya que de acuerdo al artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, son parte del Poder Judicial Federal los siguientes órganos:

- a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- b) El Tribunal Electoral,
- c) Los Tribunales Colegiados de Circuito,

- d) Los Tribunales Unitarios de Circuito,
- e) Los Juzgados de Distrito
- f) El Consejo de la Judicatura Federal,
- g) El Jurado Federal de ciudadanos,
- h) Los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.<sup>16</sup>

Consecuente con el precepto mencionado, el Tribunal Fiscal de la Federación no es parte orgánica del Poder Judicial de la Federación, como tampoco lo son otros órganos encargados de impartir justicia, como el Tribunal Agrario en materia Agraria y las Juntas de Conciliación y Arbitraje en materia Laboral

Por otro lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal particularmente el artículo primero de la Ley divide a la Administración Pública Federal en Centralizada y Paraestatal de la siguiente forma

“Artículo 1.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica, integran la Administración Pública Centralizada

---

<sup>16</sup> Nueva Legislación de Amparo Reformada, Lev. Organica del Poder Judicial de la Federación, México, 73ª Edición, Porrúa, 1998, p. 179

Los organismos descentralizados, las empresas participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal<sup>17</sup>

De conformidad con el dispositivo legal transcrito el Tribunal Fiscal de la Federación tampoco forma parte integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, ni de la Administración Pública Paraestatal. Cabe entonces preguntarnos el lugar que ocupa dentro del ordenamiento jurídico general constitucional.

El artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, dispone:

“Artículo 1.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece”

El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo “autónomo” por su propia naturaleza y con fundamento en el precepto enunciado, que a mi parecer y al menos teóricamente, no depende estructural ni técnicamente de un superior jerárquico dentro de la Administración Pública Federal, como también es el caso del Banco de México o Banco Central del Estado Mexicano

---

<sup>17</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 36ª Edición, Porrúa, 1998, p. 7

Sin embargo, y con fundamento en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación los Magistrados del tribunal son nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, por lo cual si bien el Tribunal Fiscal de la Federación en calidad de tribunal administrativo no encuadra orgánicamente dentro de la Administración Pública Federal, si guarda una relación cercana y puede encuadrarse dentro Poder Ejecutivo de la Unión. Lo anterior, se corrobora analógicamente al ser la Procuraduría General de la República un órgano ubicado en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, pero fuera de la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, como queda previsto en el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en los siguientes términos:

“Artículo 1 - Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Pública de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables”<sup>18</sup>

Haciendo un análisis doctrinal y de interpretación jurídica de las disposiciones legales que rigen al Tribunal Fiscal de la Federación puede concluirse válidamente que el tribunal tiene las siguientes características:

---

<sup>18</sup> Agenda Penal, México, ISEF 1998, p. 283

I Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional como medio de control jurisdiccional de la Administración Pública Federal

II. El tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo Federal, actuando por delegación de éste, pero excluido de la Administración Pública Federal de la misma forma que otros organismos pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal como la Procuraduría General de la República. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 73 constitucional el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece.

III. El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de derecho, ya que todas sus resoluciones en especial las sentencias definitivas que el mismo emita, deberán estar fundadas en derecho, en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes que sean aplicables.

IV. La competencia del tribunal es limitada y restringida a las atribuciones conferidas principalmente por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el Código Fiscal de la Federación, y las demás leyes administrativas especiales que doten de competencia al tribunal

V El tribunal es un tribunal de legalidad que carece de competencia para juzgar sobre la constitucionalidad de leyes.

VI El tribunal es un tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida, lo cual significa que ninguna autoridad administrativa tendrá injerencia o podrá intervenir en las resoluciones o determinaciones del propio tribunal, consagrándose la autonomía orgánica del mismo

Por otro lado, el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, enumera las dependencias pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal encargadas del despacho de los asuntos del orden administrativo, entre las cuales destacamos para efectos de nuestro trabajo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, “SECODAM”, cuyas atribuciones se encuentran precisadas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fundamentalmente las siguientes.

“Artículo 37 - A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos.

VIII Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

XXIII Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello.”<sup>19</sup>

#### **2.4.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

Adicionalmente a lo ya precisado respecto a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y para continuar delineando la propuesta que motiva y sustenta a este trabajo, a continuación transcribo las disposiciones legales atinentes a la competencia de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que dentro de los tribunales federales revisten especial importancia para la creación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo

El artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal respecto a las atribuciones de los Juzgados de Distrito en materia Administrativa dispone:

“Art. 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

---

<sup>19</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 36ª Edición, Porrúa 1998, p. 44

I De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas

II De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden.

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo

IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refiere las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente, y

V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera del o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.”<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Nueva Legislación de Amparo Reformada, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, 73ª Edición, Porrúa, 1998 p. 204

Además, cabe mencionar algunas disposiciones legales respecto a las atribuciones de los Tribunales Federales en materia de Amparo de las contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, y que son las siguientes

“Art 10 La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite.

III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan y

omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales

VIII De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, por los Tribunales Colegidos de Circuito cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas, o por el Tribunal Electoral en los términos de los artículos 236 y 237 de esta ley ”

“Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

I. De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador del Estado o por el Jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias, y

b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite.

Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito:

a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador del Estado o por el Jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional.

b) De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de estos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de

acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

VII. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito, entre un Juez de Distrito y el Tribunal Superior del Estado o del Distrito Federal, entre tribunales superiores de distintos Estados, o entre el Tribunal Superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo a que se refieren los artículos 51, fracciones I y II, 52, fracciones I, 53, fracciones I a VI, 54, fracción I y 55, de esta Ley.

VIII De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten dos o más Tribunales Colegiados de Circuito para los efectos a que se refiere la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>21</sup>

“Artículo 29. Los Tribunales Unitarios de circuito conocerán

I De los juicios de amparo promovidos contra actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito, que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito En estos casos, el Tribunal Unitario competente será el más próximo a la residencia de aquel que haya emitido el acto impugnado.”

---

<sup>21</sup> Nueva Legislación de Amparo Reformada, Lev Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, 73ª Edición, Porrúa, 1998, p. 189

“Artículo 37 Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer

I De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate.

a) En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales.

III. De los recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los jueces de distrito, Tribunales Unitarios de Circuito o el superior del tribunal responsable, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 83 de la Ley de Amparo.

IV. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, o por el superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 85 de la Ley de Amparo, y cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero o cuando se trate de los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia haya ejercitado la facultad prevista en el sexto párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Nueva Legislación de Amparo Reformada, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, 73ª Edición, Porrúa, 1998, p. 197

V. De los recursos de revisión que las leyes establezcan en términos de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

VI De los conflictos de competencia que se susciten entre Tribunales Unitarios de Circuito o jueces de distrito de su jurisdicción en juicios de amparo Cuando el conflicto de competencia se suscite entre Tribunales Unitarios de Circuito o jueces de distrito de distinta jurisdicción, conocerá el Tribunal Colegiado que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno

IX Las demás que expresamente le encomiende la ley o los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno de las Salas de la misma.

Los Tribunales Colegiados de Circuito tendrán la facultad a que se refiere la fracción XVII del artículo 11 de esta ley, siempre que las promociones se hubieren hecho ante ellos.”

Como se indicó en el primer párrafo del presente inciso, las disposiciones legales transcritas relativas a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, de los Tribunales Unitarios de Circuito en Materia Administrativa, y de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, consagradas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tienen como finalidad delinear la propuesta que motiva y sustenta a este trabajo respecto a la creación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo.

## **2.5.- Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En el mismo sentido que en el inciso anterior, a continuación transcribo algunas disposiciones legales atinentes a la competencia de los tribunales federales en materia de amparo conforme a la misma Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra previenen lo siguiente:

“Artículo 103 - Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales,

II Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y,

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”<sup>23</sup>

“Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

---

<sup>23</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Tercera Edición, McGraw Hill, 1998, p. 98

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten el orden y a la estabilidad de la familia;

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

IV En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar su suspensión;

V El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal,

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridades administrativas, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia de la sentencia,

VII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales,

reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición de fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno,

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales

XI La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad

responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo el Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

XIII Cuando los Tribunales Unitarios de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia. Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cual tesis debe prevalecer. La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción.”

El título segundo de la Ley de Amparo respecto al juicio de amparo indirecto promovido ante los Juzgados de Distrito preve lo siguiente

“Artículo 114. El amparo se pedirá ante el juez de Distrito.

I Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso,

II Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia,

III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido,

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desaprueben,

IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación,

V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería,

VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de la fracciones II y III del artículo 1 de esta ley”<sup>24</sup>

El título tercero de la Ley de Amparo respecto al juicio de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito preve lo siguiente:

“Artículo 158. El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que,

---

<sup>24</sup> Nueva Legislación de Amparo Reformada, México, 73ª Edición, Porrúa, 1998, p. 113

cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio ”

Los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo establecen los supuestos jurídicos en los que en los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos, del trabajo y penales se consideran violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, supuestos sobre los cuales y reuniendo las formalidades del procedimiento constitucional podrán conocer y resolver los Tribunales Colegiados de Circuito, sin que por el momento sea necesario transcribirlos, sino únicamente citarlos

## **2.6.- Código Federal de Procedimientos Civiles.**

Las disposiciones relativas y aplicables a nuestro trabajo, del Código Federal de Procedimientos Civiles son las siguientes

“Artículo 18 Los negocios de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, hecha excepción de los procedimientos de amparo, se verán siempre por el tribunal en pleno, en única instancia. Los restantes negocios de competencia federal, cuando no exista ley especial, se verán por los juzgados de Distrito, en primer grado, y, en apelación, ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en los términos en que sea procedente el recurso, de conformidad con las disposiciones de este ordenamiento.

Si dentro de un negocio del orden local o de la competencia de un tribunal federal de organización especial, se hace valer un interés de la Federación en forma de tercería o de cualquier otra manera, cesará la competencia del que esté conociendo, y pasará el negocio a la Suprema Corte de Justicia o al Juzgado de Distrito que corresponda, según sea la naturaleza del interés de la Federación. Inversamente, desaparecido el interés de la Federación en un negocio, o resuelta definitivamente la cuestión que a ella importaba, cesará la competencia de los tribunales ordinarios de la Federación.”

“Artículo 19 Los juzgados de Distrito tienen la competencia material que detalladamente les atribuye la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”

“Artículo 20. Los Tribunales de Circuito conocerán de la segunda instancia de los negocios de la competencia de los Juzgados de Distrito ”<sup>25</sup>

Los artículos transcritos son de utilidad para el presente estudio ya que de su análisis observamos que los tribunales federales que en ellos se hace mención, gozan de competencia para conocer tanto asuntos de la materia que corresponda al conocimiento de cada tribunal en su carácter de instancia de legalidad, como para conocer asuntos en el juicio de amparo directo o indirecto según corresponda en su carácter de instancia constitucional que revisa violaciones a las garantías individuales de los gobernados que alteran sustancialmente lo previsto por la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, esta última competencia conferida por la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y por la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Asimismo, es indispensable hacer mención al Código Federal de Procedimientos Civiles en materia contencioso administrativa, ya que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación vigente, se aplica supletoriamente al Código Fiscal de la Federación sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte.

A continuación se transcribe dicha disposición legal

---

<sup>25</sup> Nueva Legislación de Amparo Reformada, Código Federal de Procedimientos Civiles, Mexico, 73ª Edición, Porrúa, 1998, p. 343

“Artículo 197.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación se registrarán por las disposiciones de este título, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente al Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este código.. ”

## **2.7.- Ley de Ingresos de la Federación.**

La Ley de Ingresos de la Federación en adición al Presupuesto de Egresos de la Federación del cual hacemos mención en el inciso posterior resulta de gran importancia para esta obra, siendo parte fundamental del marco regulatorio y de las leyes aplicables a la competencia y actuación del Tribunal Fiscal de la Federación en materia contencioso administrativa, considerando que todos los egresos que el Gobierno de la República lleva a cabo, por regla general, deben estar precedidos y supeditados a la obtención de determinados ingresos a favor del Gobierno Federal con el fin de dotarlo de recursos pecuniarios que lo faculten para realizar dichas erogaciones. Así, a cada dependencia, entidad u organismo perteneciente al Gobierno Federal Mexicano (y en su caso de las entidades federativas y de los municipios), se le debe asignar una partida presupuestaria que le allegue recursos para la consecución de los fines que tienen encomendados.

Al efecto, el artículo primero de la Ley de Ingresos de la Federación de vigencia anual por cada ejercicio fiscal aprobado, establece el monto total de ingresos que la Federación puede percibir para aplicarse programáticamente a todos los fines y objetivos

que se contienen en la misma Ley de Ingresos de la Federación y en el Presupuesto de Egresos de la Federación por el mismo ejercicio fiscal

Dicho artículo dispone lo siguiente:

Artículo 1 - En el ejercicio fiscal de \_\_\_ (año), la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

CONTRIBUCIÓN	CANTIDAD EN MILLONES DE PESOS
--------------	-------------------------------

### I IMPUESTOS

Se establece la clase de impuestos, y el monto que se ingresa por cada impuesto	Se establece la suma total que el Gobierno Federal percibe por concepto de Impuestos
---	--

### II. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Se establecen los conceptos de seguridad social por los que se perciben ingresos	Se establece la suma total que el Gobierno Federal percibe por concepto de aportaciones de seguridad social
--	---

### III CONTRIBUCION DE MEJORAS

Se establece el ingreso total percibido por concepto de mejoras por obras	Se establece la suma total que el Gobierno Federal percibe por concepto de
---	--

públicas de infraestructura	hidráulica	contribución de mejoras
-----------------------------	------------	-------------------------

#### IV. DERECHOS

Se establecen los conceptos por los que se perciben ingresos por derechos y el monto de cada derecho	Se establece la suma total que el Gobierno Federal percibe por concepto de Derechos
--	---

#### V. CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACION O DE PAGO

Se establece la suma total que el Gobierno Federal percibe por dicho concepto

#### VI. PRODUCTOS

Se establecen los conceptos por los que se perciben ingresos por productos y el monto de cada producto	Se establece la suma total que el Gobierno Federal percibe por concepto de productos
--	--

#### VII. APROVECHAMIENTOS

Se establecen los conceptos por los que se perciben ingresos por aprovechamientos y el monto de cada aprovechamiento	Se establece la suma total que el Gobierno Federal percibe por concepto de aprovechamientos
--	---

## VIII. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS

Se establecen los conceptos por los que se perciben ingresos por financiamientos	Se establece la suma total que el Gobierno Federal percibe por concepto de financiamientos
--	--

## IX OTROS INGRESOS

Se establecen los conceptos por los que se perciben de otros ingresos y el monto de cada ingreso	Se establece la suma total que el Gobierno Federal percibe por otros ingresos
--	---

El monto de los ingresos que percibe la Federación por los conceptos señalados determina y condiciona a su vez el monto de los egresos que la Federación puede erogar en el ejercicio fiscal en que aquellos sean percibidos, derivado de lo cual las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y tribunales administrativos como el Tribunal Fiscal de la Federación reciben una partida presupuestaria para cumplimentar sus fines en el ejercicio fiscal correspondiente, hecho que se establece puntualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por el mismo ejercicio fiscal anual

### **2.8.- Presupuesto de Egresos de la Federación.**

El objeto de hacer alusión al Presupuesto de Egresos de la Federación es resaltar el hecho de que toda dependencia o entidad del Gobierno de la República requiere para su actuación de una asignación presupuestal anual que se le otorgue con aprobación de la

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de conformidad con el siguiente artículo:

Artículo 8 - Las erogaciones previstas para el Ramo 00032 Tribunal Fiscal de la Federación en el año de \_\_\_\_ (depende el año), importan la cantidad de (la cantidad depende del ejercicio fiscal anual de que se trate).

Dicha disposición legal es el sustento para que al Tribunal Fiscal de la Federación o respectivamente a cada entidad, dependencia u organismo del Gobierno Federal de conformidad con la disposición legal que corresponda, le sea proporcionada la partida presupuestaria que previamente fue aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para continuar o iniciar la actuación que debe llevar a cabo.

## **2.9.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.**

En estrecho vínculo con la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentra la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que, en términos generales, se encarga de regular la ejecución del gasto público que cada organismo, entidad o dependencia del Gobierno Federal “ejerce” anualmente mediante la asignación de cada partida presupuestaria, así como regular la contabilidad que debe llevar a cabo cada organismo, entidad o dependencia y la elaboración del anteproyecto de partida presupuestaria para el siguiente ejercicio fiscal anual contenido en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de la Federación. Para efectos de este trabajo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad, y Gasto Público Federal, encuentra aplicación al regular la

ejecución del gasto público que el Tribunal Federal Contencioso Administrativo ejerza anualmente mediante la asignación de cada partida presupuestaria que le corresponda, y la contabilidad que debe llevar a cabo desde el momento en que inicie funciones, así como la elaboración del anteproyecto de partida presupuestaria para el siguiente ejercicio fiscal anual que se contenga en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de la Federación.

Al efecto, a continuación transcribo las siguientes disposiciones legales

Artículo 2.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pasivos de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan:

- I El Poder Legislativo.
- II El Poder Judicial
- III La Presidencia de la República.
- IV Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República
- V. El Departamento del Distrito Federal.
- VI. Los organismos descentralizados.
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- VIII Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII

Sólo para los efectos de esta ley, a las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados se les denominará genéricamente como “entidades”, salvo mención expresa.

“Artículo 6 - Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de gastos de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación. Las proposiciones de las entidades en los términos de los artículos 17 y 21 de esta ley se presentarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SHCP), a través y con la conformidad de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos cuando proceda. Asimismo, a las Secretarías o Departamentos mencionados les será enviada la información y permitida la práctica de visitas a que se refieren los artículos 37 y 41.”

“Artículo 13.- El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.”

“Artículo 15.- El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1° de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.”

“Artículo 17 - Para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos

Las entidades remitirán su respectivo anteproyecto a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SHCP), con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de la propia Secretaría

La Secretaría de Programación y Presupuesto (SHCP) queda facultada para formular el proyecto de presupuesto de las entidades, cuando no le sea presentado en los plazos que al efecto se les hubiere señalado.”<sup>26</sup>

“Artículo 22 - A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.”

## **2.10.- Ley General de Bienes Nacionales.**

La Ley General de Bienes Nacionales cobra relevancia para esta obra al regular el patrimonio nacional, especialmente los bienes muebles e inmuebles propiedad de la Federación, los destinados para la actuación del Tribunal Fiscal de la Federación, y de crearse, los destinados para la actuación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo

---

<sup>26</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 36ª Edición Porrúa, 1998, p.236

A continuación transcribo las disposiciones legales conducentes:

Artículo 1 - El patrimonio nacional de compone de

I. Bienes del dominio público de la Federación, y

II Bienes del dominio privado de la Federación <sup>27</sup>

Artículo 2 - Son bienes de dominio público:

V Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme ley,

VI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de oficinas

Artículo 5 - Los bienes de dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta ley

Artículo 8 - Salvo lo que dispongan otras leyes que rijan materias especiales respecto del patrimonio nacional, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (actualmente extinta, cuyas atribuciones fueron distribuidas entre diversas dependencias de la Administración Pública Federal, como la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo

---

<sup>27</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 36ª Edición, Porrúa, 1998, p. 526

Administrativo, "SECODAM", y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, "SEMARNAP") lo siguiente

I Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, los que de hecho se utilicen para dichos fines y los equiparados a éstos conforme a la ley, así como las plazas, paseos y parques públicos construidos en inmuebles federales

IV Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Federación; dictar normas técnicas, autorizar y, en su caso, realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos, monumentos, obras de ornato y las demás que realice la Federación por sí o en cooperación con otros países, con los Estados y municipios, con entidades paraestatales o con los particulares, excepto las encomendadas por ley a otras dependencias;

V. Determinar las normas y establecer las directrices aplicables para que conforme a los programas a que se refiere esta ley intervenga en representación del Gobierno Federal, en las operaciones de compra-venta, donación, gravamen, afectación u otras por las que la Federación adquiera o enajene la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre inmuebles, así como participar en la adquisición, control, administración, enajenación, permuta, inspección y vigilancia de los referidos inmuebles federales, y en su caso celebrar los contratos relativos para su uso, aprovechamiento y explotación, en los mismos términos.

Artículo 9.- Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos los actos de adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de bienes inmuebles federales, así como la ejecución de las obras de construcción, reconstrucción, modificación, adaptación, conservación, mantenimiento y demolición que sobre ellos se realicen, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley de Obras Públicas (Ley Adquisiciones y Obras Públicas) .

Artículo 14.- El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SECODAM) ejercerá los actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de inmuebles federales a que se refiere esta ley y sus reglamentos, con las excepciones que en dichos ordenamientos se consignan. Para los efectos de este artículo las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como las demás personas que usen o tengan a su cuidado inmuebles federales, deberán proporcionar a dicha dependencia los informes, datos, documentos y demás facilidades que se requieran. Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SECODAM), examinará periódicamente la documentación y demás información jurídica y contable relacionada con las operaciones inmobiliarias que realicen los organismos descentralizados en relación con bienes del dominio público, a fin de determinar el cumplimiento de esta ley y de las disposiciones que de ella emanen ..

Artículo 16.- Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán

adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión .

Artículo 34.- Están destinados a un servicio público, y por tanto se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2º

I Los inmuebles utilizados por los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como por el Poder Ejecutivo y sus dependencias,

II Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la administración pública federal;

Artículo 37.- El destino de inmuebles federales para el servicio de las distintas dependencias o entidades de la administración pública federal o de los gobiernos estatales o municipales, se formalizará mediante acuerdo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SECODAM).

Artículo 41 - En relación con los bienes inmuebles destinados, no se podrá realizar ningún acto de disposición, ni conferir derechos de uso, sin la previa autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La inobservancia de lo antes señalado, producirá la nulidad de pleno derecho del acto relativo y la propia Secretaría podrá proceder ala ocupación administrativa del inmueble

Artículo 59.- La transmisión de dominio a título gratuito u oneroso, de los bienes inmuebles propiedad del Gobierno Federal o aquellos que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados que sean del dominio público, sólo podrán autorizarse mediante decreto del Ejecutivo Federal.

Artículo 70.- Los decretos que autoricen la transmisión de dominio a título gratuito u oneroso, de inmuebles de propiedad federal serán refrendados por los Secretarios de Desarrollo Urbano y Ecología (SECODAM) y de Programación y Presupuesto (SHCP). Igual formalidad requerirán los decretos relativos a la autorización de operaciones inmobiliarias que celebren los organismos descentralizados, siempre que se trate de bienes de dominio público.<sup>28</sup>

## **2.11.- Artículo 104-I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El artículo 104-I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.

Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares,

---

<sup>28</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 36ª Edición Porrúa, 1998, p. 560

podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Fracción I-B De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de la cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.<sup>29</sup>

## **2.12.- Artículo 116-IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

~

Este artículo constitucional establece la forma en que debe organizarse el poder público de las entidades federativas en ejercicio de la soberanía estatal conferida a ellos por la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, y a la cual tienen que ajustarse en todo momento, mismo que faculta a los Estados de la Federación para instituir tribunales de lo contencioso administrativo, en términos de lo preceptuado a continuación:

---

<sup>29</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Tercera Edición, McGraw Hill 1998, p. 95

Artículo 116 - El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse 2 o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

Fracción IV - Las Constituciones y las leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

### **2.13.- Artículo 122-IV-E de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Este precepto constitucional establece la forma en que se organiza y estructura el Gobierno del Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión facultándolo para instituir el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, de la siguiente forma:

Artículo 122 - El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución

*Fracción IV La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:*

e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública del Distrito Federal y los particulares <sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México Tercera Edición, McGraw Hill, 1998, p. 126

## **CAPITULO TERCERO.- La Ley Federal del Procedimiento Administrativo.**

### **3.1.- Justificación de existencia.**

El Derecho Administrativo en mi opinión es la disciplina de derecho con mayor amplitud por la diversidad de ramas del conocimiento jurídico general que aborda, que de manera enunciativa y no limitativa pueden señalarse algunas como la Ecología y el Medio Ambiente, Telecomunicaciones, Propiedad Intelectual, Inversión Extranjera, Profesiones, Aguas y Bienes Nacionales, Juegos y Sorteos, etc. que por su complejidad y crecimiento han ido adquiriendo su propia autonomía, dentro del marco general del Derecho Administrativo.

Así, existen innumerables leyes de Derecho Administrativo que regulan las diversas materias de Derecho Administrativo, tales como las mencionadas en el párrafo anterior que son reguladas por las siguiente leyes

- 1 - La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
- 2 - Ley Federal de Telecomunicaciones.
- 3 - Ley de Propiedad Industrial y Ley Federal de Derechos de Autor.
- 4.- Ley de Inversión Extranjera.
- 5 - Ley General del Profesiones.
- 6.- Ley General de Aguas Nacionales.
- 7.- Ley General de Bienes Nacionales, etc.

## 8 - Ley de Juegos y Sorteos

Y sólo por señalar a las autoridades federales (en ocasiones con apoyo de órganos desconcentrados) encargadas de aplicar dichas leyes están:

- 1.- La Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.
- 2.- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 3.- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 4.- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- 5 - La Secretaría de Educación Pública.
- 6.- La Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.
- 7 - La Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
- 8 - La Secretaría de Gobernación

Comúnmente, las leyes administrativas especiales como las mencionadas han previsto recursos administrativos ejercitables por los gobernados que quisieran obtener la revisión y revocación de algún acto administrativo pretendidamente ilegal. Sin embargo, dichas leyes contenían una diversidad muy poco uniforme de recursos administrativos entre ellas, y en ocasiones inclusive resultaban contradictorias. Tampoco existía una regulación debida para la diversidad de “procedimientos administrativos” (entre ellos los procedimientos de impugnación) contenidos en las leyes

Este fue precisamente el motivo de la génesis de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo cuyo fin fue dar uniformidad a los procedimientos administrativos, a los actos administrativos y a los recursos administrativos emitidos en el seno de la Administración Pública Federal Centralizada del Poder Ejecutivo Federal

Fue la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la que tanto para funcionarios públicos como tratadistas del Derecho Administrativo cristalizó la codificación del procedimiento administrativo en materia federal.

El profesor Jesús González Pérez realizó las siguientes observaciones que a su criterio han de incorporarse en legislaciones de Derecho Administrativo como es el caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

1 - La armonía que debe cumplirse entre prerrogativa y garantía, eficacia y seguridad, e interés público y particular, adquiere su máxima relevancia en el procedimiento administrativo, más que algún procedimiento de otra naturaleza.

2.- Sólo el equilibrio pleno entre la eficacia y el sometimiento de la Administración Pública a la ley y al derecho, logrará que se satisfagan a la par las necesidades públicas y los derechos fundamentales del ciudadano

3.- Un procedimiento rápido, ágil, y flexible que permita dar satisfacción a las necesidades públicas sin descuidar las garantías del administrado <sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Acosta, Romero, Miguel, Derecho Administrativo. México. 12ª Edición. Porrúa. 1995. p. 838

### 3.2.- Ambito de aplicación.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo como su nombre lo indica regula el procedimiento administrativo en general al que deberán ajustarse los servidores públicos de la Administración Pública Federal Centralizada (Secretarías de Estado, Presidencia de la República, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal) al emitir la innumerable cantidad de actos administrativos que se verifican en la vida jurídica cotidianamente, como lo dispone el artículo primero de la misma ley Sin embargo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es más amplia al regular los actos administrativos, las infracciones, sanciones administrativas y recursos administrativos

Es cierto que resulta difícil pensar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo puede abarcar totalmente la diversidad de materias y procedimientos de carácter administrativo que existen en las leyes administrativas. Lo anterior, resulta claro al excluir las materias Fiscal, Financiera, Responsabilidad de los Servidores Públicos, Electoral, Competencia Económica, Justicia Agraria, Justicia Laboral y Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales, del marco de regulación (ya que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es una ley marco) de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que cada una de dichas materias tienen una regulación legal específica y distinta en razón de su contenido que justifica su exclusión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Cabe destacar, que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es imprecisa y contradictoria en su regulación y alcance, ya que por un lado es una ley supletoria de las demás leyes administrativas que regula, pero también deroga todas las disposiciones que se oponen a la misma, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por dicho ordenamiento.

En resumen, queda patente la inaplicabilidad de la ley pero se reconoce la intención de las autoridades para colaborar con el mejoramiento de nuestra justicia administrativa

### **3.3.- Fundamento constitucional.**

Aun cuando no de manera unánime entre los autores y académicos de Derecho Administrativo, se ha sentado como base y fundamento constitucional de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el artículo 73 fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de las facultades implícitas del Congreso de la Unión y con el fin de organizar y sistematizar la actuación del Poder Ejecutivo en su función administrativa

Dicho artículo preceptúa lo siguiente.

“Artículo 73.- El Congreso tiene la facultad:

Fracción XXX Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”

Los artículos 89 Fracción 1 y 90 de la Constitución Federal Mexicana también sirven como fundamento constitucional respecto a la organización y sistematización de la actuación del Poder Ejecutivo en ejercicio de la función administrativa, y fuera de cualquier novedad los artículos 14 y 16 Constitucionales que se refieren al proceso legal y al principio de legalidad

Finalmente, y toda vez que la presente obra no pretende hacer una análisis exhaustivo sobre la constitucionalidad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, considero conveniente apuntar que si el mismo artículo 73 fracción XXIX-H faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo que diriman controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo normas para su organización y funcionamiento, con mayoría de razón o al menos con paridad de razón el Congreso de la Unión debe estar facultado para expedir leyes que doten a los actos administrativos emitidos por la Administración Pública Federal Centralizada de tal seguridad jurídica que prevenga y evite a los particulares la necesidad de acudir ante tribunales gubernativos para dirimir sus diferencias con la Administración Pública, propósito claramente definido por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

### 3.4.- Observaciones.

Existen diversas opiniones en el sentido de señalar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo está redactada en términos verdaderamente confusos, y que lejos de uniformar el Procedimiento Administrativo para la Administración Pública Federal Centralizada creó una inseguridad jurídica insuperable en materia administrativa, a lo cual me adhiero por encontrar en algunos aspectos dificultades para precisar el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo por la inexactitud en que está redactada, que los mismos doctrinarios, académicos, jueces y litigantes de Derecho Administrativo no terminan de definir, y que ciertamente los tribunales federales vía juicio de amparo tendrán que esclarecer.

Las principales observaciones que se han hecho a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo han sido las siguientes

1 - La Ley Federal de Procedimiento Administrativo no es aplicable exactamente a todos los procedimientos administrativos federales, y excluye muchas materias como el Derecho Financiero del sistema financiero mexicano

2.- El artículo 2 de la Ley es contradictorio ya que se reconoce como una ley supletoria, o sea no de primer rango, y más adelante habla de las “diversas leyes reguladas por la misma. No queda claro que sea una ley marco que regule otras materias y a la vez sea supletoria. Además, y a mayor imprecisión el artículo segundo transitorio deroga las disposiciones que se opongan a lo establecido en la Ley Federal de

Procedimiento Administrativo en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

3.- Tiene a su vez como supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles, siendo incongruente hacer uso del procedimiento civil por el Código que dice ser de procedimientos administrativos. El Derecho Administrativo y el Derecho Civil tradicionalmente han sido separados por la flexibilidad del primero y la rigidez del segundo sin que ello signifique que las leyes civiles y también las administrativas puedan recibir en un momento dado diversas interpretaciones.<sup>32</sup>

4 - La imprecisión de que el artículo 1 habla de la Administración Pública Federal Centralizada, y la ley habla a veces de manera general de la Administración Pública General.

5.- Las obligaciones de la Administración Pública Federal, se entienden con las restricciones que señala la propia ley.

6 - La Ley Federal de Procedimiento Administrativo proviene de legislaciones de otros países que no corresponde a la legislación de nuestro país, por lo cual no tiene plena aplicabilidad al Derecho Mexicano.

Las observaciones anteriores han sido efectuadas por autores del Derecho

---

<sup>32</sup> Acosta, Romero, Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo, México, 33ª Edición, Porrúa, 1995. p. 839

Administrativo, sin que eso quiera significar que el suscrito se adhiera en su totalidad a ellas, y esta obra tampoco pretende ser un análisis prolijo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que ello quiera significar que no sea de utilidad su mención para la propuesta que da cauce a la misma.

## **CAPITULO CUARTO.- Conceptos fundamentales de Derecho Procesal.**

### **4.1.- El Procedimiento, el Proceso y Juicio.**

Entre los autores más connotados de la Teoría General del Proceso y de Derecho Procesal Civil no existe uniformidad para distinguir en el “foro procesal” la utilización de los términos procedimiento, proceso y juicio. En repetidas ocasiones se utilizan como sinónimos, se sustituye uno por otro, o hasta se confunden.

Esto tiene su origen y explicación ya que en las diversas etapas de la evolución del derecho y de la doctrina procesal, dichos vocablos han tenido un significado histórico, cultural y doctrinal diferente, como.

a) Juicio: que proviene del latín iudicium en el Derecho Romano significaba la segunda etapa del proceso desarrollado ante el iudex o juez, designado por el Magistrado. En el derecho europeo iudicium fue todo el proceso y en la escuela judicialista de Bolonia iudicium el concepto central. Búlgaro definía juicio como:

“El juicio es un acto en el que intervienen cuando menos tres personas: el actor que pretende, el demandado que resiste y el juez que conoce y decide”<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Ovalle, Favela José, Teoría General del Proceso México 2ª Edición, Oxford University Press 1994, p. 171

En el siglo XVI Europa Central inicio a utilizar la palabra proceso que proviene del latín *processus iudicii* y en España se conservó el vocablo juicio, que se transmitió a Hispanoamérica.

La palabra juicio fue sustituida por proceso debido a su diversidad de significados, ya que se le concibió como secuencia de actos a través de los cuales se substancia un proceso, como etapa final del proceso penal, y como la sentencia propiamente dicha.

En México juicio es la reunión ordenada y legal de todos los trámites del proceso, aun cuando la doctrina señala que el juicio termina con la sentencia definitiva sin incluir los actos de ejecución de ella

Bajo la Codificación Napoleónica se difundió el uso de la expresión procedimiento judicial mismo que según Alcalá Zamora “se compone de la serie de actuaciones o diligencias sustanciadas o tramitadas según el orden y la forma prescritos en cada caso por el legislador y relacionadas o ligadas entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo.”<sup>34</sup>

En efecto, proceso y procedimiento no son lo mismo, todo proceso requiere para su desarrollo y consecución un procedimiento, pero no todo procedimiento es un proceso. La noción del proceso es teleológica, y la de procedimiento es formal. La finalidad del proceso es jurisdiccional, litigiosa, mientras que el procedimiento puede

---

<sup>34</sup> Ovalle, Favela Jose, *Teoría General del Proceso*. México, Oxford University Press, 1994, p 172

materializarse en el ámbito legislativo o administrativo, al ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final que puede ser el de un proceso o de una fase o fragmento del proceso.

Es muy importante establecer una diferencia esencial entre proceso y procedimiento como lo es que el proceso comprende los nexos entre sus sujetos durante la substanciación del litigio constituyan o no una relación jurídica. Nos referimos a las relaciones procesales sostenidas entre las partes contendientes en el litigio y el juez.

Para el ilustre jurista Carnelutti proceso resulta ser una suma de los actos que se llevan a cabo para el desenvolvimiento y composición del litigio, en tanto que el procedimiento es el orden y la sucesión de su realización. El proceso puede exigir más de un ciclo, esto es, más de un procedimiento, como sería el procedimiento de impugnación de un auto judicial que puede tramitarse durante la secuela de un proceso judicial

Para el maestro Miguel Acosta Romero proceso significa "El conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia, mediante una sentencia."<sup>35</sup> Señala que el procedimiento por regla general no busca la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto. En el procedimiento administrativo por ejemplo no hay partes contrapuestas, sino una relación entre la Administración y el interesado.

---

<sup>35</sup> Acosta, Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Mexico, 12ª Edición, Porrúa, 1995. p 814

Gabino Fraga estima que “el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo”<sup>36</sup> Para García Oviedo, el procedimiento administrativo lo constituye los trámites y formalidades que debe de observar la Administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen.

De las anteriores consideraciones es posible definir enunciativamente al proceso como el conjunto de actos concatenados mediante los cuales se constituye, desarrolla y termina la relación jurídica que se establece entre el juzgador, las partes y las demás personas que intervienen, y que tiene como finalidad dar solución al litigio planteado por las partes, a través de una decisión del juzgador basada en los hechos afirmados y probados y en el derecho aplicable.

#### **4.2.- El Proceso Jurisdiccional, el Procedimiento Administrativo y el Proceso Legislativo.**

Una vez sentadas las diferencias esenciales entre las denominaciones Proceso, Procedimiento y Juicio se estima oportuno establecer las diferencias esenciales entre el proceso jurisdiccional, el procedimiento administrativo y el procedimiento legislativo, funciones encomendadas formalmente al Poder Judicial, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo de la Unión y de las Entidades Federativas en sus respectivas esferas de actuación.

---

<sup>36</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Mexico, 32ª Edición, Porrúa, 1994, p 255

Dichas funciones únicamente son parte de las atribuciones conferidas para la función judicial, administrativa y legislativa de los poderes en los que distribuye la Soberanía del Estado Mexicano. Esto se corrobora toda vez que el Poder Legislativo tiene como función primordial legislar, con todo lo que el procedimiento legislativo implica hasta su consecución, “la Ley”, sin embargo, también es el órgano encargado de ventilar el denominado “Juicio Político” en contra de los servidores públicos que sean sometidos a dicho enjuiciamiento, ejercitando una función propiamente jurisdiccional aun cuando su función esencial consiste en la creación, modificación, abrogación y derogación de leyes expedidas por sí mismo

El Poder Judicial tiene como función primordial decidir sobre los procesos judiciales, jurisdiccionales o controversias de distinta índole que se sometan a su conocimiento hasta su consecución, “la Sentencia”, sin embargo, el Poder Judicial materialmente realiza funciones de carácter legislativo, e inclusive administrativo, como lo son la emisión de Jurisprudencia que sin ser leyes son normas de carácter general y obligatorias, o diversas funciones que desempeña el Consejo de la Judicatura Federal de carácter estrictamente administrativo siendo un órgano del Poder Judicial de la Federación

El Poder Ejecutivo por su parte se encarga de aplicar las leyes de carácter general, abstracto y unipersonal que emite el Poder Legislativo, para los casos concretos en que la norma deba aplicarse creando situaciones de derecho particulares como lo es el “acto administrativo”, sin embargo, en el momento en que el Poder Ejecutivo ejerce la facultad reglamentaria que le asiste proveyendo en la esfera administrativa la exacta

observancia de las leyes expedidas por el Poder Ejecutivo, está creando normas de carácter general, abstracto y unipersonal sin que ésta sea la función primordial que le está encomendada constitucionalmente. Asimismo, existen autoridades administrativas encuadradas dentro de la Administración Pública Federal, que gozan de facultades jurisdiccionales, tales como el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial en materia de propiedad industrial.

De acuerdo a lo anterior, nos es dable decir que el proceso jurisdiccional es la función más frecuente e importante a cargo del Poder Judicial, como lo es la función legislativa y la función administrativa para los Poderes Legislativo o Ejecutivo de la Unión, o de las Entidades Federativas según corresponda.

#### **4.3.- El control jurisdiccional de la Administración Pública Federal.**

Los actos y actividades de cualquier ciudadano que habite, se encuentre temporalmente en territorio nacional o se vincule de alguna forma, directa o indirectamente con nuestro país deben estar ajustados a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, una consideración especial merecen los actos materiales o jurídicos que llevan a cabo las entidades del Poder Público, de la Federación, de las Entidades Federativas o del Municipio Libre, del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial en toda su esfera de competencia.

ESTA TESTA NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El presente estudio se dirige principalmente a analizar los actos realizados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y los efectos que estos causan a los particulares. En efecto, y de conformidad con el artículo 14 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en el ámbito del Derecho Administrativo y del Derecho "en general", los administrados tienen el derecho de disfrutar de la legalidad de los actos de la Administración Pública, por lo cual tienen el derecho subjetivo de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, que los actos que lleve a cabo se verifiquen por órganos competentes y de acuerdo con las formalidades legales y esenciales que las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias, y disposiciones de carácter general fijen para cada caso particular, y con el contenido concreto que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas prevean

En resumen, la legalidad de los actos del Poder Público, y en concreto de la Administración Pública Federal se descompone según lo afirma el maestro Gabino Fraga, criterio con el cual coincido, en el derecho a la competencia del órgano emisor del acto administrativo, a la forma en que éste es llevado a cabo, ajustándose a lo dispuesto por las disposiciones legales, al motivo por el cual es emitido encuadrando en el supuesto de la norma que le da alcance, al objeto del acto administrativo y al fin prescrito que muy posiblemente será de interés público y por el bienestar de la colectividad.

Ante los actos de la Administración, los derechos del administrado deben estar protegidos y garantizados de manera que el particular detente todos los medios institucionales para obtener la reparación o reestablecimiento en caso de violación,

reparación que a su vez garantiza el Estado de Derecho al cual estamos sujetos gobernados y en primer término los gobernantes.

La doctrina de Derecho Administrativo ha dividido dichos medios de defensa en directos e indirectos. Los segundos se hacen consistir en todas aquellas garantías que presta un buen régimen de organización administrativa, la regularidad, eficacia y control que las autoridades superiores tienen sobre las que les están subordinadas, a decirse la "Autotutela" que la Administración Pública genera para sí misma en beneficio de los derechos de los administrados. La Administración Pública funciona eficaz y correctamente, velando en consecuencia por los derechos de orden administrativo consagrados a favor de los gobernados.

Los medios directos de defensa son aquellos ampliamente estudiados en la doctrina del Derecho Procesal y en el mundo jurídico como remedios o recursos administrativos y recursos o acciones jurisdiccionales, cuyo destino es satisfacer inmediatamente el interés privado, de forma y manera tal que la autoridad que conoce del recurso que se interpone, se encuentra obligado a examinar la legalidad del acto jurídico que el particular impugna, ya sea en tribunales administrativos o en tribunales comunes. El objeto de la impugnación será que la autoridad revoque, anule o confirme el acto impugnado, una vez comprobada la legalidad o ilegalidad del acto, así como la oportunidad o inoportunidad del mismo.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, 32ª Edición, Porrúa, 1994 p. 434

Como elementos principales y característicos del recurso administrativo me permito señalar los siguientes:

1. La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.

2. La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse

3 Un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso

4. Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso

5 La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso.

6 - La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución respecto al fondo del asunto.<sup>38</sup>

Una vez interpuesto el recurso administrativo con los requisitos y formalidades legales establecidos surge la competencia de la autoridad que debe resolver del propio recurso, que puede ser la misma que dictó el acto, la jerárquica superior, o un órgano especial distinto de las anteriores. Dichos órganos tienen las facultades de decretar la

---

<sup>38</sup> Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, 32ª Edición, Porrúa 1994, p. 435

anulación o modificación del acto impugnado, reconocer el derecho de la recurrente, y en este último caso, especialmente cuando la autoridad revisora es jerárquicamente superior a la que emitió el acto, ya que podrá revisar tanto la legalidad como la oportunidad del acto recurrido.

Por otro lado, es importante recordar que los actos de la Administración Pública se presumen legítimos, y han sido emitidos buscando la tutela de un interés colectivo, mientras no se demuestre lo contrario, por lo cual en ocasiones la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado, ya que el recurso administrativo pretende hacer prevalecer un interés privado, que no un interés de la generalidad, como así sucede con el acto administrativo o el acto que se impugna.

Ordenamientos como el Código Fiscal de la Federación facultan al recurrente para suspender la ejecución del acto impugnado durante la tramitación de los recursos administrativos o juicios de nulidad en el caso de la materia fiscal, garantizando sobre el particular el interés fiscal en alguna de las formas señaladas en el propio Código

Resulta interesante analizar si la autoridad administrativa que resuelve el recurso administrativo lleva a cabo un acto jurisdiccional o un acto administrativo, hecho sobre el cual se han vertido las siguientes consideraciones.

a) El recurso administrativo está organizado en las leyes especiales administrativas respectivas como un procedimiento similar al proceso judicial, ya que se establecen formalidades esenciales del procedimiento desde su inicio, hasta su fin,

inclusivo se ha previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo, el caso de la negativa ficta

b) La Administración Pública conoce y resuelve de las controversias surgidas entre el gobernado afectado y el órgano de la Administración Pública que haya emitido el acto motivo de la controversia

c) El particular ofendido con una resolución administrativa puede reclamarla optativa y facultativamente mediante el procedimiento administrativo previsto al efecto, o el procedimiento judicial, lo cual ciertamente hace equivaler a los dos medios de impugnación como si fueran uno mismo y tuvieran el mismo efecto <sup>39</sup>

En sentido contrario y para los autores que estiman que el desarrollo del recurso administrativo no implica una función jurisdiccional sino administrativa, se ha sustentado con los siguientes argumentos:

a) Mientras no se haya agotado la vía administrativa, no puede afirmarse que la Administración sostiene un punto de controversia con el particular, ya que el recurso administrativo encuadra en el conocimiento y deliberación de la autoridad administrativa.

b) Los recursos administrativos de alzada o directos no constituyen juicios en ríguoso sentido, ya que son realmente revisiones que de sus actos efectúa la Administración para confirmar o revelar la legalidad o ilegalidad de sus actos, según

---

<sup>39</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1994, p. 441

corresponda. La Administración revisa, no contiene procesalmente con el particular gobernado, no hay una verdadera controversia de oposición de intereses

c) En el recurso administrativo no existe propiamente un órgano independiente ante el cual se dirima la controversia, como sucede en el proceso jurisdiccional.

d) El hecho de que la ley en algunos casos establezca como paralelos el recurso administrativo y el proceso judicial, y el hecho de que se pierda uno si se ejercita otro, no autoriza para concluir que ambos tienen la misma naturaleza jurídica.

A manera de ilustración, es de señalarse que los recursos administrativos que tradicionalmente se han previsto en las leyes especiales administrativas se encuentran los siguientes.

1 - El recurso de revocación que ocasionalmente las leyes llaman reconsideración.

De conformidad con el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación este recurso procede entre otros casos, contra resoluciones definitivas en las que se determinen contribuciones omitidas o accesorios, las que dicten las autoridades aduaneras, las que nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley. Asimismo, está previsto en la Ley de Expropiación

2.- El recurso de revisión, previsto claramente en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su carácter de ley eminentemente procedimental aplicable para las autoridades administrativas.

3.- El recurso de oposición al procedimiento ejecutivo puede ser interpuesto por quienes hayan sido afectados por él y afirmen que el crédito se ha extinguido, que el crédito es inferior al exigido, o que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley o que se afecte el interés jurídico de terceros <sup>40</sup>

4.- El recurso de inconformidad, previsto por antonomasia en la Ley del Seguro Social, mismo que se interpone ante las autoridades administrativas del Instituto Mexicano del Seguro Social, I.M.S.S. en su carácter de órgano fiscal autónomo, y ante las resoluciones que este emita por virtud de las relaciones obrero-patronales originadas en el Derecho Laboral y cuidadas por el Derecho de la Seguridad Social. De acuerdo a la misma ley, la Ley del Seguro Social, malamente llamada por algunos como Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, el I.M.S.S. es un organismo fiscal autónomo, descentralizado, con personalidad y patrimonio propio, por lo que no pertenece a la Administración Pública Federal Centralizada, sino a la Administración Pública Federal Paraestatal.

---

<sup>40</sup> Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México Porrúa, 1994 p. 441

#### **4.4.- El contencioso administrativo.**

Después de haber expuesto lo conducente en relación a los actos emitidos por la Administración Pública Federal, así como los recursos administrativos que se promueven en el seno de la misma, es importante hacer énfasis en el control jurisdiccional que la Administración ejerce sobre sus propios actos.

En principio, en diversos foros se ha debatido que el sólo hacer mención al hecho del “énfasis en el control jurisdiccional que la Administración ejerce sobre sus propios actos” denota la poca imparcialidad que se verifica sobre el control que la lleva a cabo el Poder Ejecutivo sobre sus actuaciones con motivo de los recursos administrativos a que anteriormente nos referimos, hecho que resta la debida protección a los derechos de los administrados, ya que es difícil que la propia autoridad emisora del acto recurrido o la autoridad superior jerárquicamente que frecuentemente actúan con criterios uniformes, revoquen o modifiquen a favor del particular la resolución combatida, sin que ello quiera significar que esto no suceda en algunas ocasiones. En mi experiencia, la promoción de recursos administrativos legalmente procedentes ha prosperado una vez que la propia autoridad administrativa ha constatado la ilegalidad con que se ha conducido en determinados actos administrativos, por lo cual difiere con la postura que estima que los recursos administrativos legalmente procedentes son prácticamente desechados o confirmados de pleno derecho.

Tomando en consideración la imparcialidad con que en ciertas ocasiones se conducen las autoridades administrativas ante la impugnación de las resoluciones que

ellas mismas emiten, distintos Estados de Derecho han establecido un puntual aun cuando a veces no del todo eficaz control jurisdiccional, que no judicial, de los actos de la Administración, en atención a que han concluido acertadamente que habiendo órganos diferentes e independientes de ella, “autónomos”, que puedan disertar y decidir sobre las controversias motivadas entre los particulares y la Administración Pública, se puede llegar a una administración de justicia mucho más efectiva para los particulares en especial, que aquella impartida en las entrañas del mismo poder ejecutor.

Los órganos de la administración de justicia para los actos de la Administración Pública, puede clasificarse en las distintas legislaciones, de la siguiente forma:

1 - El control jurisdiccional ejercido por la misma Administración Pública con una diferenciación mínima con los órganos de la misma, emisores del acto impugnado.

2.- El control jurisdiccional ejercido por los tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial de la Federación

3.- El control jurisdiccional ejercido por tribunales independientes del Poder Judicial, y desvinculados de la Administración activa, los denominados tribunales administrativos o gubernativos.

El concepto de jurisdicción contencioso administrativa proviene precisamente del control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, misma que puede definirse desde un punto de vista formal o material.<sup>41</sup>

Formalmente, el contencioso administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las diferencias motivadas por la actuación de las autoridades administrativas, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos. Este criterio se dirige al órgano que conoce y decide de la disputa.

Materialmente, se verifica el contencioso administrativo cuando hay una controversia por actos de la Administración Pública que inciden negativamente en la esfera jurídica de un particular, y cuya inconformidad se manifiesta mediante el proceso jurisdiccional denominando contencioso administrativo. Este criterio se refiere a la materia de la disputa, por lo cual no está dirigido a algún órgano deliberante, ya que bien podría ser un tribunal ordinario, administrativo, o la misma Administración.

Es importante especificar que el acto que genera o provoca la contención entre el Estado y el gobernado se trata no de un acto no jurídico o inmaterial sin relevancia jurídica, sino de un acto administrativo, formal y materialmente, esto es, emitido por algún órgano de la Administración Pública, definitivo, aplicando las disposiciones legales en beneficio de la colectividad, que no constituya un acto discrecional, unilateral, etc.

---

<sup>41</sup> Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, 32ª Edición, Porrúa, 1994, p. 444

Dicha contención puede verificarse cuando el Estado por conducto del Poder Ejecutivo, actúa con facultades de “Imperium”, o bien, cuando actúa en coordinación con un particular en ejercicio del derecho subjetivo privado que tiene el Estado, conferido por la legislación común como a cualquier particular, ej: un arrendamiento, compra venta, etc

Existe el contencioso administrativo cuando hay una lesión a un derecho, o cuando hay la violación a un interés de un particular, siempre que la violación sea *personal y directa*, y *podríamos añadir que además cuando se exija ante los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de la controversia*, ya que el existir una violación no es suficiente para que el contencioso administrativo se actualice, sino que tal violación ha de manifestarse, haciendo uso de las vías y de las acciones legales, jurisdiccionales que permitan o exijan al Poder Público enmendar la ilegalidad en que han incurrido.

#### **4.5.- Separación de poderes en materia jurisdiccional.**

Esta obra no tiene como fin llevar a cabo un análisis exhaustivo del principio de separación de poderes que rige diversos Estados de Derecho como el nuestro, el origen del sistema, ni las diversas teorías y teóricos que han sustentado su viabilidad

Sin embargo, hay que indicar que el principio de separación de poderes adquiere relevancia cuando las atribuciones que esencialmente han sido conferidas a alguno de los

Poderes de la Unión son materialmente ejercitadas por algún otro poder, o cuando dicha separación aparentemente se observa trastocada.

Este es el caso de la separación de poderes en materia jurisdiccional, lo cual hace referencia no a la separación de poderes de la Unión que rige nuestro Estado de Derecho, sino al carácter jurisdiccional que reciben los Poderes de la Unión en determinados casos.

Como he dicho, el Poder Judicial formal y materialmente tiene como función esencial y constitucional la jurisdicción, “decir el derecho de las partes”. También he apuntado que el Poder Legislativo en ocasión del Juicio Político seguido a servidores públicos asume facultades de carácter jurisdiccional. El Poder Ejecutivo no es la excepción, lo cual constituye la materia de nuestro estudio, especialmente lo que se refiere al contencioso administrativo, concepto concebido como una interpretación especial del principio de separación de poderes.

Por lo que hace al contencioso administrativo formal se trata de toda controversia suscitada entre un particular y la Administración de la cual resuelve la jurisdicción gubernativa. Es el contencioso administrativo material el que recibe mayor significado debido a que en el concierto de las naciones estas controversias se han resuelto por tribunales ordinarios o administrativos, hecho que han revolucionado el sistema de separación de poderes, y en ocasiones hasta lo ha puesto en pugna. En reiteradas ocasiones el Poder Judicial había controlado como tribunal de legalidad los actos del

Ejecutivo, restándole el poder y la autonomía que como poder de la Unión ha de gozar, dando cabida a la justicia gubernativa

La jurisdicción o justicia administrativa se refiere a la impartición de justicia en el ámbito del Derecho Administrativo que se lleva a cabo de manera independiente de la que se imparte por el Poder Judicial. Se impide a tribunales judiciales intervenir ante Administración Pública con motivo de un acto, proceso o procedimiento jurisdiccional, lo cual se ha motivado como una aplicación del principio de separación de poderes y porque la justicia administrativa tiene mayor especialización y aptitud que la justicia común ya que permanece cotidianamente en contacto con la vida jurídica de la Administración, y porque emite sus determinaciones sobre leyes de menor perfección que las existentes para la legislación común. Además, se separa a la Administración Pública activa de la Administración Pública contenciosa, lo cual tiene su fundamento en el principio material de la separación de poderes, ya que se proscribió a la Administración juzgar sus propios actos, o sea, erigirse como “juez y parte” en una misma controversia y por una misma causa

También se ha hablado entre los autores de Derecho Administrativo de la justicia retenida y de la justicia delegada, que en la primera el tribunal administrativo propone la decisión jurisdiccional a la autoridad administrativa, y en la segunda donde se da una separación completa, el tribunal gubernativo emite sus determinaciones con absoluta autonomía respecto al Poder Ejecutivo. Este es el sistema que priva en nuestro país.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, 32ª Edición, Porrúa, 1994, p. 447

Por lo que hace al sistema judicial de impartición de justicia, se refiere como ampliamente sabemos a una jerarquía de tribunales donde se separa el Poder Judicial y el Administrativo

Finalmente, a continuación señalo algunos argumentos de algunos jurisconsultos en contra de la jurisdicción administrativa:

a) En el sistema de separación de poderes, debe entenderse cada uno como una unidad, por lo que agregar a la Administración Pública tribunales independientes del Poder Judicial, rompe con la unidad del Poder Ejecutivo

b) La autoridad judicial ha sido precisamente creada para impedir la violación a la ley y tutelar los derechos de los ciudadanos, en ejercicio de las facultades jurisdiccionales que le son conferidas

## **CAPITULO QUINTO. El Procedimiento Administrativo como presupuesto del Proceso Administrativo.**

El proceso administrativo requiere de un procedimiento administrativo anterior que habilite su iniciación. Por regla general el segundo condiciona al primero pero siempre que exista un elemento intermedio, "el acto administrativo".

El acto administrativo se define como "Una declaración unilateral de voluntad, emitida normalmente por el órgano ejecutivo y excepcionalmente por los órganos legislativo y jurisdiccional que crea, modifica o extingue un situaciones jurídicas que por regla general son particulares, aunque excepcionalmente son generales, y que igualmente, determina situaciones materiales sean generales o individuales."<sup>43</sup>

El proceso administrativo mediante un litigio se encarga de revisar la validez y apego a derecho del acto administrativo que se emite con motivo de un determinado procedimiento administrativo. Sin embargo, ambos pueden subsistir aislados si tomamos en cuenta que el acto administrativo es el nexo causal necesario para incoar el contencioso administrativo.

Así, como en materia criminal para existir un delito es menester un nexo causal entre la conducta penalmente tipificada, antijurídica, culpable, punible e imputable a un agente-sujeto activo del mismo y el resultado material producido, en el campo del Derecho Administrativo o del Derecho Procesal Administrativo para iniciar un proceso

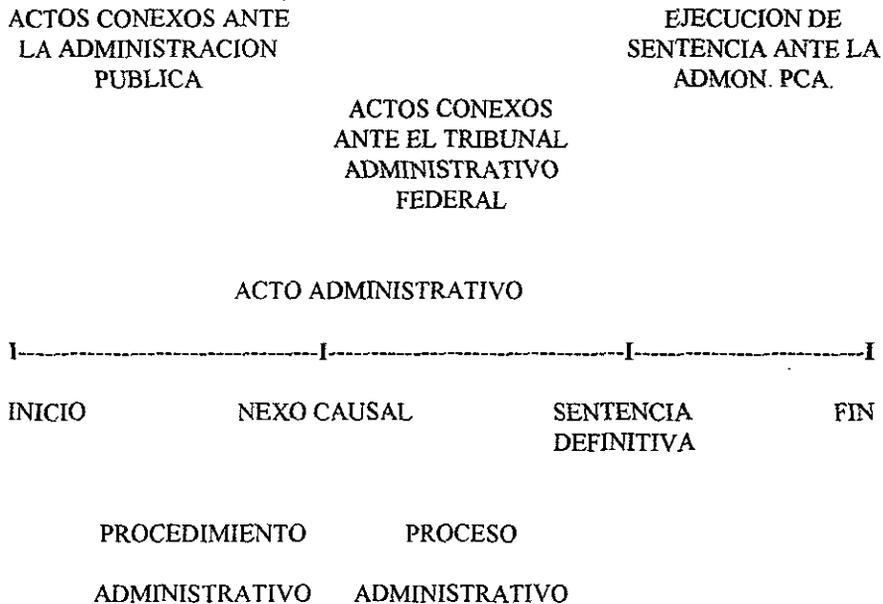
---

<sup>43</sup> Manzanero Escutia, Francisco Xavier, Apuntes de la cátedra de Derecho Administrativo, Mexico, Facultad de Derecho, Universidad Panamericana, 1994

administrativo es exigible un acto administrativo que sea el nexo causal con el procedimiento administrativo del cual por regla general engendra el acto administrativo

Existe pues, un momento prolongado desde que el poder administrador, ya federal, local o municipal en sus respectivas esferas de competencia inicia de oficio o a petición de parte interesada el procedimiento administrativo ante la Administración Pública, hasta la conclusión del proceso jurisdiccional ante el Tribunal Administrativo correspondiente

Dicho proceder puede esquematizarse de la siguiente forma:



Es un principio fundamental en todo Estado de Derecho que todas y cada una de las entidades públicas gubernamentales lleven a cabo sus actos con sujeción al orden

jurídico, especialmente a la Constitución Federal de la cual emana cualquier otra normativización de Derecho Positivo.

El Estado ejercita las funciones legislativa, ejecutiva y judicial por medio de las cuales se distribuye la soberanía popular a través de un procedimiento que es el cauce formal de su función. Desde un punto de vista formal el procedimiento legislativo es el cauce formal de la función legislativa que concluye con la formación de la Ley, su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta oficial de las entidades federativas según sea el caso. El procedimiento-proceso jurisdiccional es el cauce formal de la función judicial misma que finaliza con la sentencia definitiva ejecutoriada que emita el órgano judicial competente.

El procedimiento administrativo es el cauce formal de la función administrativa realizada por la Administración Pública el que se cristaliza con el acto administrativo. Es importante apuntar que no todos los actos que realiza el Congreso de la Unión son de naturaleza legislativa, no todos los actos que ejecuta el poder judicial son jurisdiccionales, ni todos los actos del Poder Ejecutivo son de naturaleza administrativa. Materialmente, los tres poderes de la Unión juzgan, legislan y administran o se administran.

El hecho de sujetar o someter la función administrativa a un cauce formal denominado procedimiento administrativo se justifica desde dos ángulos. como garantía de interés público y de los derechos de los particulares administrados. Esto significa que el procedimiento administrativo que termina en el acto administrativo debe velar por el

interés, el bienestar y la paz de la colectividad y también por abstenerse de violar los derechos de los gobernados mediante el procedimiento y el acto administrativo.

Considero que a los poderes públicos debe preocuparles también la otra faceta a que responde el procedimiento, es decir, el interés público concretado en la legalidad y en el acierto de las resoluciones administrativas, lo cual se refiere al apego a derecho que deben revestir los actos del Estado y a la debida fundamentación y motivación de los mismos. Cuando todo esto no sucede, y ante la afectación que puede sufrir el gobernado en su esfera jurídica, se ve en la posibilidad de acudir al proceso Administrativo para dirimir sus diferencias con la Administración Pública.

El procedimiento administrativo debe proteger tanto el ejercicio de las prerrogativas públicas como el de las garantías individuales; debe armonizar el ejercicio de las distintas prerrogativas al mismo tiempo que el de los derechos y libertades públicas, pero ambos y particularmente las prerrogativas que ejercita la Administración pública deben ajustarse a derecho, al “Estado de Derecho”. La denominada juridificación del quehacer administrativo obedece no únicamente a los resultados obtenidos en el ejercicio del poder, ya sean calificados como favorables o insuficientes, sino sobre ese mismo ejercicio o actuar en sí mismo; el procedimiento administrativo pues, concretiza la idea de garantía que detenta el gobernado entendido como el medio o cauce formal del poder administrativo tendiente hacia un resultado concreto o resolución como podría ser el acto administrativo en el que se materializa el procedimiento administrativo. Los procedimientos como concatenación de actos procedimentales conexos, con una secuela progresiva y lógica siempre tienen la finalidad de ser garantes de la legalidad del acto en

que concluyen, que ese acto no únicamente sea jurídicamente posible y materialmente ejecutable, sino también políticamente oportuno. Aquí es donde el derecho y el quehacer político como actuar de la Administración pública cuidadosa del bienestar y la pacífica convivencia social confluyen, donde no sólo el derecho condiciona la correcta resolución administrativa, sino que cualquier determinación del aparato administrativo deberá analizar los efectos que generara ante el gobernado sobre el cual incida y sobre la paz y el bienestar de la sociedad.

De manera ilustrativa, podemos decir que dicha doble función se consagra expresamente en el artículo 30 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, al disponer que:

“Artículo 30 - El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración Pública del Distrito Federal, así como para garantizar los derechos e intereses legítimos de los gobernados, de conformidad con lo preceptuado por los ordenamientos jurídicos aplicables.”<sup>44</sup>

De la anterior disposición claramente se desprende su finalidad. Armonizar los derechos e intereses legítimos de los administrados ante el ejercicio legítimo del poder público que se verá acotado y hasta cierto punto libre de arbitrariedades al sujetarse a procedimientos previamente establecidos en ley, como el procedimiento administrativo génesis del acto administrativo.

---

<sup>44</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, México, 5ª Edición, Porrúa, 1994, p. 445

Ahora bien, el procedimiento administrativo se puede analizar desde más de una óptica. Esto es, hasta este momento he planteado que aquel se tenga como un instrumento que articule las prerrogativas públicas, y los derechos e intereses de los gobernados, pero también es un instrumento muy importante para evitar la carga procesal de la Justicia Administrativa y el anquilosamiento de la administración de justicia

Más claramente, el procedimiento administrativo como antecedente y presupuesto previo del proceso contencioso administrativo, de cierta manera como hemos dicho garantiza la legalidad, oportunidad y certeza del acto que se emite, evitando que un mayor número de resoluciones de la Administración sean impugnadas o impugnables vía proceso administrativo. Se le da seguridad al acto y se impide hasta cierto punto que se recurra o facilite su impugnación o revise ante la misma Administración a través del recurso administrativo que se encuentre previsto para el caso concreto

Tradicionalmente no se ha considerado posible acudir ante un Tribunal en demanda de tutela frente a la Administración ante la imposición de un acto administrativo que carezca de un procedimiento que le anteceda, constituyéndose así el procedimiento administrativo como presupuesto del proceso administrativo. El contencioso administrativo tradicional concebido como proceso al acto ha constituido un requisito de admisibilidad de la pretensión procesal administrativa. Pero esta concepción afortunadamente en algunas legislaciones ha sido superada, y ha sido limitada al requisito de admisibilidad de acto previo, sin que esto quiera significar que el procedimiento

administrativo funge un papel sustantivo en el sistema de garantías del gobernado, y en una adecuada estructuración del ordenamiento procesal administrativo.

El procedimiento administrativo desde la perspectiva del proceso administrativo se centra en tres aspectos básicos para hacer efectiva la tutela jurisdiccional frente al poder administrativo, y que son las siguientes:

- El procedimiento como requisito o presupuesto del proceso administrativo, condicionando la procedibilidad o admisibilidad de la pretensión.
- El procedimiento administrativo y/o el acto administrativo como objeto del proceso administrativo.
- El procedimiento administrativo como cauce para hacer efectivas las sentencias frente a la administración.

Por otro lado, es dable señalar que la violación a los derechos o intereses que sufre el gobernado puede verificarse por un acto administrativo que como creador de una situación jurídica particular que le perjudica, o también por una disposición general de la Administración, como puede ser una disposición reglamentaria, una circular, un instructivo o reglas generales, que sean creadoras de obligaciones hacia los particulares y que la Administración expida proveyendo en la esfera administrativa a su entera observancia en ejercicio de la facultad que le es atribuida por la fracción I del artículo 89 constitucional.

En consecuencia, el acto individual o la disposición general condicionan la admisibilidad de la pretensión procesal y a su vez constituyen el requisito previo para interponer los recursos administrativos de impugnación. La inexistencia del acto o la resolución que se pretende impugnar no sólo interfiere la admisibilidad de la pretensión procesal, sino que constituye legalmente una causa de improcedencia que impide el estudio de la misma, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 72-VIII de la Ley del Tribunal Contencioso de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El objeto del proceso será verificar la conformidad a derecho de aquellos actos que se dictaren desde el inicio, en el desarrollo y en la ejecución del procedimiento administrativo, así como del acto principal impugnado en sí mismo, y en su caso, declarar la nulidad de todos ellos.

El acto administrativo tradicionalmente ha sido el objeto del proceso administrativo, ha sido el requisito procesal para accionar la maquinaria jurisdiccional de los tribunales gubernativos o de justicia administrativa, por lo que se ha señalado el contencioso-administrativo como el “proceso al acto”. Por ello, la jurisdicción administrativa es revisora de la vía administrativa, ya que ninguna cuestión ha podido plantearse ante el tribunal gubernativo, sin haber sido planteado anteriormente ante la Administración.

Una vez dictado el acto administrativo o la disposición general, la Administración Pública está en aptitud de ejecutar el acto materialmente sin la previa homologación judicial, y la decisión ejecutiva derivada del acto administrativo le da legitimidad a la ejecución de dicha resolución, en tanto no sea privado de efecto el acto legitimador por

parte de la propia Administración Pública o de los tribunales, dándose así la eficacia que el acto requiere

Ahora bien, puede suceder que la Administración produzca su actuación sin la existencia de una resolución o acto legitimador lo cual constituye una “vía de hecho” Esto resulta claro ya que cuando la autoridad actúa fuera de la esfera legitimadora del derecho, está actuando de hecho, fácticamente, y aquella actuación incide o puede incidir en la esfera jurídica, material u ontológica que sufre el gobernado Sin embargo, es posible que se presenten situaciones excepcionales que revistan gravedad en que se faculta a la Administración para reaccionar coactivamente sin previo acto legitimador, y que sin duda constituye una vía de hecho, pero justificable Podemos citar como ejemplos la aprehensión que una autoridad o aun particulares pueden llevar a cabo de personas y sus cómplices que flagrantemente cometan actos delictivos poniéndolos, sin demora, a disposición de autoridad administrativa como lo dispone el artículo 16 de la Constitución Política de nuestro país, o en el caso de que un sujeto viole disposiciones de tránsito y la autoridad en ejercicio de sus facultades de policía y buen gobierno sancione dicha violación para proteger el bienestar y la seguridad del grupo social

El artículo 3 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal establece que la Administración Pública del Distrito Federal deberá abstenerse de comportamientos que impliquen vías de hecho administrativas contrarias a las garantías constitucionales, a las disposiciones previstas en la ley u otros ordenamientos jurídicos.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, México, 5ª Edición, Porrúa, 1994, p. 416

Pero, hemos de preguntarnos qué sucede o cómo puede reaccionar el ciudadano ante las vías de hecho administrativas que no legitiman su actuación y aquellas que constituyen un claro abuso de autoridad. En algunas legislaciones el ciudadano puede utilizar frente a la vías de hecho administrativas todos los procesos que el ordenamiento jurídico admite, de la misma forma que sucede en contra de cualquier otro particular.

Ya se ha dicho que para activar el contencioso administrativo se requiere un acto previo que justifique a la jurisdicción, sin embargo las vías de hecho sin actuaciones de la Administración que no constituyen formalmente un acto o resolución previa que el ciudadano pueda impugnar en el proceso jurisdiccional. Al efecto, en ocasiones se ha sostenido dicho criterio canalizando al afectado a demandar la protección del Estado acudiendo a procesos civiles o constitucionales, o ante la misma Administración Pública otorgándole la oportunidad de cesar la violación de los derechos del afectado. Otros criterios o legislaciones se han dirigido a considerar que la posibilidad de acudir a los procesos civiles o constitucionales no justifica la exclusión de acudir ante los tribunales gubernativos, máxime ante vías de hecho de la Administración Pública, actos que ciertamente delimitan el objeto de esto de la jurisdicción administrativa. Finalmente alguien tiene que estudiar las violaciones de la Administración dentro del mismo Estado, hecho que suena lógico considerar a favor de los tribunales de lo contencioso o de las violaciones del poder público administrativo.

Un supuesto que resalta se da cuando el gobernado observa conculcados sus derechos o intereses y la violación no se verifica mediante conductas positivas de la Administración, sino mediante omisiones o falta de acción. Tal es el caso de la "negativa

ficta o denegación presunta” que como silencio de la Administración que hace presuponer desestimada la petición o reclamación formulada perjudica los intereses del particular, y lo faculta para demandar jurisdiccionalmente. Así, una vez contestada la demanda por la autoridad, y en su caso ampliada la contestación, podrán resarcirse las violaciones de derecho compenetradas.

Me refiero a la negativa ficta relacionada con el derecho de petición consagrado en el artículo 8 de la Carta Fundamental de la República el cual establece:

“Artículo 8 - Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al concesionario”<sup>46</sup>

Asimismo, el artículo 2 fracción XIX en relación con el artículo 39 fracción X de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal establecen que:

“Artículo 2.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

Fracción XIX.- La negativa ficta es la figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos

---

<sup>46</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Tercera Edición, McGraw Hill, 1998 p. 7

previstos por esta ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular, en sentido negativo”<sup>47</sup>

“Artículo 39 - La Administración Pública del Distrito Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

Fracción X.- Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen, en caso contrario, operará la afirmativa o negativa ficta en los términos de la presente Ley, según proceda.”

Por lo que hace a la denominada “afirmativa ficta” en esta ocasión me abstendré de su estudio ya que por regla general otorga derechos a los particulares mismos que naturalmente no es de interés impugnar, al menos al particular beneficiado, ya que la Administración en un momento dado podría impugnar la afirmación ficta en ejercicio de una acción de lesividad. En principio, sólo en el caso de que resulte perniciosa la resolución aun siendo afirmativa ficta, o únicamente conceda en parte lo solicitado podrá impugnarse exitosamente

La impugnación de los actos o resoluciones administrativas, en efecto, puede cumplimentarse ante la misma autoridad o su superior jerárquico, o ante la jurisdicción contenciosa. En el primer caso hablamos de los recursos administrativos y en el segundo del proceso contencioso administrativo. La Ley Mexicana admite impugnar lo impugnado directamente vía recurso administrativo u optar potestativamente por hacerlo

---

<sup>47</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, México, 5ª Edición, Porrúa, 1994, p. 416

a través del proceso administrativo. Así lo prevee el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, de la siguiente forma:

“Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes”.<sup>48</sup>

En mi opinión y coincidiendo con otros autores es difícil definir por optar entre una u otra vía de recurribilidad, ya que por un lado impugnar un acto o resolución ante la misma autoridad emisora puede resultar ocioso y por otro lado acudir al proceso puede ser prolongado, tedioso, costoso e ineficaz. Hay que atender al caso concreto, ya que a veces puede suceder que ejercitando una acción de recurso administrativo se obtenga lo demandado evitándose acudir al proceso administrativo, o promover directamente la acción jurisdiccional contenciosa administrativa ante la probable deficiencia o fracaso de la impugnación administrativa. Repito, todo depende del caso especial, y de la confianza que se fije en uno en otro, en los dos o en ninguno.

Hay que apuntar, que si bien se puede optar por demandar indistintamente por la vía jurisdiccional administrativa o mediante recurso administrativo, éstos no pueden utilizarse de forma concomitante, o cuando aquello que se impugna haya pasado ante la autoridad de cosa juzgada, la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión o revocado el acto que se impugna. En efecto, así está previsto en el artículo 72 fracción

---

<sup>48</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 36ª Edición, Porrúa, 1994, p. 1288

VI de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que establece la improcedencia del juicio de nulidad contra actos o resoluciones de autoridades administrativas del Distrito Federal, cuya impugnación mediante algún recurso u otro medio de defensa legal se encuentre ventilando.

Por su parte el artículo 29 del mismo ordenamiento dispone que... el ejercicio de la acción ante el órgano jurisdiccional, extingue el derecho para promover otro medio de defensa, refiriéndose a la persona afectada o a la Administración en el ejercicio de la acción de lesividad y en defensa de los intereses de la colectividad.

En adición al precepto anterior, el artículo 72 fracción III de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal señala que no podrá incoarse un nuevo proceso cuando ha sido cosa juzgada la pretensión en otro juicio anterior o está en trámite, aunque las violaciones reclamadas sean distintas, y el artículo 73 fracción IV incluye como supuesto de sobreseimiento que la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión, o revocado el acto que se impugna

Para concluir este capítulo, que como cualquier otro tema al abordarse profundamente puede extenderse mucho, a continuación realizaremos algunos apuntes respecto a la jurisdicción administrativa o proceso administrativo seguido ante un Tribunal distinto a las autoridades de la Administración Pública, de la siguiente forma:

- El juez administrativo únicamente podrá juzgar sobre el objeto planteado en la vía administrativa, sin entrar al conocimiento de asuntos distintos a ella. Sin embargo,

algunos autores estiman que en el proceso administrativo puede fundarse la pretensión en hechos o normas jurídicas que no hayan sido alegados en el procedimiento administrativo, siempre que estén dentro del objeto del procedimiento administrativo y se observe el agravio causado con motivo del acto administrativo.

- En materia probatoria el elemento fundamental de prueba resulta ser el expediente administrativo, que al incorporarse al proceso administrativo se vuelve fundamental, a diferencia de procesos de otra naturaleza como el proceso civil donde convergen otros medios probatorios con la misma importancia.
- Las disposiciones del procedimiento administrativo son de orden e interés público, por lo cual el tribunal contencioso administrativo puede determinar de oficio la nulidad de alguna actuación aun cuando no haya sido planteada por las partes, a diferencia del principio de congruencia que dispone que la sentencia que se emita en un procedimiento jurisdiccional estará delimitado por las peticiones de las partes
- La excepción respecto a todo lo mencionado en este capítulo en el sentido de que existe la posibilidad de que el demandante en el proceso no sea quien incoó el procedimiento administrativo formulando una petición ante la Administración Pública, y pueda formular ante el Tribunal la pretensión aunque antes no la hubiere formulado en la vía administrativa.
- La entidad pública condenada en un proceso administrativo asume la obligación de ejecutar la sentencia que lo condenó en calidad de parte y en carácter de autoridad

administrativa integrante del Gobierno de la República que colabora con el órgano jurisdiccional en el mantenimiento del Estado de Derecho mediante la debida ejecución de la sentencia que lo condenó al cumplimiento de determinadas prestaciones o actividades.

En el caso de que la entidad pública incumpla, es ampliamente sabido que la autoridad jurisdiccional no puede ejecutar lo juzgado por sí mismo sino que tiene que esperar a la propia ejecución de la autoridad administrativa y si esto no sucediere el administrado podrá utilizar los medios jurídicos previstos para obtener su cumplimiento (ej El recurso de queja), donde ante el incumplimiento reiterado de la autoridad administrativa, podrá ser sancionada severamente por el tribunal del conocimiento, el Juicio de Amparo en incluso podrá llevarse a cabo alguna sanción administrativa de las previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

**CAPITULO SEXTO.- La necesidad de instituir un Tribunal Federal Contencioso-Administrativo en el Derecho Positivo Mexicano. Propuesta de creación. Reformas, derogaciones y adiciones legales.**

**6.1.- Justificación para instituir un Tribunal Federal Contencioso Administrativo en el Derecho Positivo Mexicano.**

Una vez concluido el análisis de los capítulos que anteceden se han fijado las bases históricas, constitucionales, legales y doctrinales, para afirmar que en nuestro país existe el marco jurídico necesario, tanto en el ámbito federal como en el ámbito de las entidades federativas, para instituir tribunales administrativos o de lo contencioso administrativo, que resuelvan diferencias surgidas entre la Administración Pública y los particulares afectados con motivo de un acto administrativo, emitido en el ejercicio de la función administrativa que le está encomendada por mandato constitucional. También hemos fijado el contexto general que dará cauce y justificación para introducir un Tribunal Federal Contencioso Administrativo a nuestro Derecho Positivo, al hacer un análisis histórico, constitucional, legal y competencial del Tribunal Fiscal de la Federación, que en su carácter de tribunal gubernativo es la instancia jurisdiccional que actualmente goza de mayor similitud al Tribunal Federal Contencioso Administrativo que se propone.

Dicho marco jurídico ha sido la base y fundamento de los diversos tribunales administrativos que se han creado en nuestro Derecho Positivo como lo es el Tribunal Federal Agrario o el Tribunal Fiscal de la Federación en materia federal, y en materia

local el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y del Estado de México, por enumerar unos cuantos.

Como se desprende del capítulo segundo de esta obra el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal autónomo para dictar sus fallos, y tiene como competencia primordial resolver controversias entre los particulares y la Federación en materia impositiva, así como dirimir contiendas de naturaleza administrativa e inclusive laboral de las señaladas en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y aquellas que de acuerdo a las diversas leyes administrativas fijan la competencia de dicho tribunal, para decidir sobre las controversias que en el ámbito de la Administración Pública persisten insatisfechas, a decirse, las surgidas en materia de seguridad social en aplicación de la Ley del Seguro Social

Sin embargo, los tribunales administrativos que actualmente funcionan en nuestro país, en especial el Tribunal Fiscal de la Federación, a veces se encuentran impedidos para resolver controversias que en el ámbito de la autoridad administrativa han quedado como definitivas, y que el particular desea impugnar, ya que carecen de las atribuciones legales específicas que se requieren para tramitar asuntos de determinada naturaleza.

Considero que dentro de los tribunales administrativos, el Tribunal Fiscal de la Federación reviste especial importancia por la amplia gama de materias de Derecho que conoce y resuelve, hecho verdaderamente plausible para un tribunal que además de recibir asuntos de alta complejidad como es el caso del Derecho Fiscal, tiene una carga de trabajo excesiva, mérito que por razones de índole jurídica puede verse mermado,

verbigracia, por ser un tribunal de anulación y no de plena jurisdicción obstaculizándose en ocasiones el debido cumplimiento de sus propias resoluciones por la Administración Pública Federal, donde como hemos afirmado, el particular goza de los medios legales existentes para hacer exigibles dichas resoluciones. De manera distinta sucede con otros tribunales como el Tribunal Federal Agrario que conoce fundamentalmente de las controversias que se suscitan para los ejidos, comunas o núcleos de población, es decir, de materia exclusivamente agraria, o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (recientemente incorporado a la estructura orgánica del Poder Judicial Federal) que dirime controversias estrictamente de materia electoral o las Juntas de Conciliación y Arbitraje en materia de Trabajo.

Por otro lado, el Tribunal Fiscal de la Federación funda su competencia por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y las diversas leyes administrativas que lo habilitan para resolver sobre asuntos o supuestos que, si bien no están contemplados en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, están contenidos en leyes especiales de corte administrativo, sobre actos administrativos definitivos ante las autoridades administrativas que aun son susceptibles de impugnarse para revisar la legalidad con que han sido emitidos, y que pueden revocarse, modificarse o confirmarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación, con anterioridad a acudir al juicio constitucional de amparo directo o al recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito promovido por la autoridad administrativa. Tal es el caso también, de las controversias surgidas en cumplimiento o incumplimiento de las aportaciones obrero-patronales de vivienda previstas en la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), que faculta al Tribunal Fiscal de la Federación para

dirimir las y cuya atribución no se encuentra incluida expresamente en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Este es uno de los supuestos jurídicos en que el Tribunal Fiscal Federal funge como instancia intermedia revisora de la legalidad de los actos emitidos por la entidad administrativa, y que puede ser revocados, modificados o confirmados por el tribunal, previamente a la substanciación del juicio de garantías o del recurso de revisión para la autoridad administrativa.

Sin embargo, en frecuentes ocasiones la Administración Pública Federal emite actos administrativos que son definitivos ante la propia autoridad administrativa, ya sea que se hayan ejercitado los medios de impugnación previstos en las leyes administrativas especiales o el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y cuya impugnación únicamente puede llevarse a cabo ante los tribunales del fuero federal mediante el juicio constitucional de amparo o de garantías, sin existir al efecto, una instancia intermedia que revise la legalidad del acto administrativo y que pueda confirmar, modificar o revocar dichos actos administrativos, evitando que el particular tenga forzosamente que acudir al juicio constitucional de amparo, alegando la violación constitucional del principio de legalidad u otra garantía jurídica que deben revestir todos los actos de autoridad o de molestia emitidos o ejecutados por autoridades gubernamentales, y que conceda al particular una instancia adicional de defensa previa al juicio de amparo, como sucede en el caso de los actos emitidos por la Administración Pública del Distrito Federal o del Estado de México, que previamente a ser reclamados vía juicio de garantías ante Tribunales Colegiados de Circuito, son impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal o del Estado de México respectivamente por el administrado, y que de resultar vencedor se evita seguir un juicio

distinto al de legalidad y ante distintos tribunales, con todas las consecuencias legales y económicas que hacerlo involucra, salvo que el recurrente sea la entidad gubernamental en ejercicio del recurso de revisión a que tiene derecho, que ciertamente no constituye un juicio consitucional de amparo

Es por lo anterior, que establecer un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo en nuestro Derecho Positivo resultaría de inmensa utilidad práctica, ya que conocería de la materia administrativa en general, y no únicamente de algunas materias que legalmente le dan competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, siendo así la instancia jurisdiccional intermedia que buscamos en el campo del Derecho Administrativo, que permita a los particulares impugnar actos administrativos que les causen perjuicio en su esfera jurídica, evitando acudir al juicio consitucional de amparo directamente. Además, este proyecto daría continuidad al iniciado en el año de 1994 al efectuar reformas o adiciones de carácter administrativo que han tenido como finalidad hacer eficaz el ejercicio de las funciones administrativas de la Administración Pública Federal, como lo fue la intención de expedir la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Para la instauración de dicho tribunal han de realizarse diversas reformas o adiciones a disposiciones legales que más adelante se detallan, para lo cual hemos previsto los siguientes escenarios:

1- La creación total de un nuevo tribunal administrativo o de lo contencioso administrativo denominado "Tribunal Federal de lo Contecioso Administrativo" que

conozca y resuelva de las controversias surgidas entre la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal con funciones de autoridad, en las materias netamente de Derecho Administrativo en amplio sentido, (con exclusión de las materias que tienen una especial regulación y órganos institucionales que diriman controversias en tales materias, como son las controversias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, y el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales, previstas en el artículo primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), como serían, entre muchas otras, las siguientes:

- Turismo.
- Propiedad Intelectual e Industrial.
- Salud.
- Ferroviaria.
- Juegos y Sorteos.
- Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Comunicaciones en sentido amplio (Ejemplo: Telecomunicaciones).
- Servicio Civil de carrera
- Inversión Extranjera.
- Profesiones
- Bienes y Aguas Nacionales.

Naturalmente, y de la misma forma que el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo tendría su propia competencia y estructura orgánica, misma que se vería precisada mediante la expedición de una ley

denominada “Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo” Dicha ley determinaría la competencia del tribunal por territorio, materia y cuantía, estableciendo la desconcentración del tribunal mediante Salas Regionales, así como la Sala Superior del tribunal, como actualmente sucede con el Tribunal Fiscal de la Federación, estableciendo Salas especializadas por materia y/o Salas que conozcan de asuntos administrativos en general, y determinando la competencia por cuantía sobre los cuales conocerían o las Salas Regionales o la Sala Superior del tribunal. En cuanto a la estructura orgánica determinaría el número de Salas Regionales del tribunal, la Sala Superior, la forma de nombramiento de los Magistrados, la Secretaría General de Acuerdos, la Contraloría Interna, la Oficialía Mayor, y en general todos y cada uno de los órganos internos indispensables para la viabilidad del proyecto

De conformidad con la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Federal Contencioso Administrativo que se creara estaría dotado de plena autonomía para dictar sus fallos o resoluciones y, como hemos mencionado, se encargaría de dirimir las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal

Asimismo, hemos pensado que finalmente se resolviera el tan recurrido problema de algunos tribunales gubernativos, como el Tribunal Fiscal de la Federación, de ser un tribunal de anulación, convirtiendo al Tribunal Federal Contencioso Administrativo en un tribunal de plena jurisdicción, como es el caso del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México. Por virtud de esta propuesta, el Tribunal Federal Contencioso Administrativo tendría todas las potestades y facultades para hacer cumplir, aun por la

fuerza, sus propias resoluciones, potestad que habitualmente le asiste a diversos juzgadores en nuestro país; de lo contrario el tribunal simplemente se vería facultado para decretar la anulación del acto administrativo objeto de la controversia, sin poder modificarlo, y mucho menos hacer cumplir sus propias resoluciones.

Atención especial merece el punto de enmarcar al Tribunal Federal Contencioso Administrativo dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial Federal, o hacerlo depender del Poder Ejecutivo Federal, como en la actualidad ocurre para el Tribunal Fiscal de la Federación, con las modificaciones legales que esto conlleva.

El propósito fundamental de encuadrar al Tribunal Federal Contencioso Administrativo en el organigrama del Poder Judicial Federal es garantizar mayormente la autonomía e independencia del Tribunal Federal Contencioso Administrativo frente al Poder Ejecutivo Federal, como fue el caso del Tribunal Federal Electoral que anteriormente dependía del Poder Ejecutivo Federal y hoy pertenece a la estructura orgánica del Poder Judicial Federal, con todas las consecuencias legales que esto genera

También se ha planteado el escenario de seguir el camino del Tribunal Fiscal de la Federación, haciendo depender al Tribunal Federal Contencioso Administrativo del Poder Ejecutivo Federal, instituyendo al tribunal como un genuino tribunal administrativo o gubernativo, con plena autonomía para dictar sus fallos. Dicha autonomía de alguna forma se pretende garantizar con la prolongada duración de los Magistrados en su empleo, y en su caso, con la inamovilidad, ya que algunos autores han considerado que de acuerdo a la experiencia que ha manifestado la impartición de

justicia en nuestro país, trasladar y someter al Tribunal Federal Contencioso Administrativo a la férula del Poder Judicial Federal no garantiza, la plena autonomía del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, y por el contrario, coadyuva para que el Poder Judicial Federal se convierta en un “superpoder”, que desequilibre el contrapeso de los Poderes de la Unión, y pueda en un momento dado ejercer un control arbitrario y peligroso sobre el Poder Ejecutivo de la Federación

El Tribunal Federal Contencioso Administrativo estaría pues, encargado de tramitar y resolver los procesos administrativos que se sometan a su conocimiento de acuerdo a su competencia, por lo que el tribunal no podría entenderse o concebirse sin una ley que se encargará de regular y precisar todo lo relativo al juicio contencioso administrativo, que incluyera todos los actos procesales como notificaciones, excusas, impedimentos, suspensión del acto impugnado, recursos y hasta cumplimiento y ejecución de sentencias, para lo cual se propone la creación de la denominada Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Dicha Ley podría contener estrictamente todo lo relativo al juicio o proceso administrativo, excluyendo de su regulación lo referente al procedimiento administrativo común federal y recursos administrativos, quedando en vigor la recientemente promulgada Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Otro escenario sería, como rige en el Estado de México por el Código de Procedimientos Administrativos de la entidad federativa que abrogó a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, compilando en un sólo Código los Procedimientos Administrativos seguidos ante las autoridades administrativas y los procesos administrativos impulsados ante el Tribunal de

lo Contencioso Administrativo, incorporando al Código, disposiciones generales, formalidades procedimentales y procesales, notificaciones, plazos y pruebas, aplicables simultáneamente para los procesos y procedimientos Administrativos, y derogando la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al trasladar su contenido, en su caso, a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Asimismo, y en razón de que el escenario que se plantea no faculta al Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo para conocer de la materia fiscal, se conserva en funciones el Tribunal Fiscal de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y las disposiciones legales del título VI Código Fiscal de la Federación en materia contencioso administrativa, así como los diversos tribunales administrativos hoy en funciones con sus respectivas leyes orgánicas, adjetivas, sustantivas y disposiciones de carácter general en vigor

2 - La creación total de un nuevo tribunal administrativo o de lo contencioso administrativo denominado "Tribunal Federal de lo Contecioso Administrativo" que conozca y resuelva de las controversias surgidas entre la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal con funciones de autoridad, en las materias netamente de Derecho Administrativo en amplio sentido, incluyendo las materias que de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación corresponde conocer a dicho tribunal, (con exclusión de las materias que tienen una especial regulación y órganos institucionales que diriman controversias en tales materias, como son las controversias de carácter financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, y el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales,

previstas en el artículo primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), como serían, entre muchas otras, las siguientes

- Turismo.
- Propiedad Intelectual e Industrial.
- Salud.
- Ferroviaria.
- Juegos y Sorteos.
- Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Comunicaciones en sentido amplio (Ejemplo: Telecomunicaciones).
- Servicio Civil de carrera
- Inversión Extranjera.
- Profesiones.
- Bienes y Aguas Nacionales

En este escenario encontramos la novedad de crear un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, pero aprovechando toda la estructura, capacidad y organización del Tribunal Fiscal de la Federación, hecho que se ve corroborado al sostener la competencia sobre las materias previstas en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación para el nuevo Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

De la misma forma que el extinto Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo tendría su propia competencia, organización y estructura orgánica (aprovechando la del Tribunal Fiscal de la Federación), misma que estaría precisada mediante la expedición de una ley denominada Ley Orgánica del

Tribunal Federal Contencioso Administrativo. Dicha ley distribuiría la competencia del tribunal por territorio, materia y cuantía, estableciendo la desconcentración del tribunal mediante Salas Regionales, así como la Sala Superior del tribunal, como actualmente sucede con el Tribunal Fiscal de la Federación, estableciendo Salas especializadas por materia y/o Salas que conozcan de asuntos administrativos en general, y determinando la competencia por cuantía sobre los cuales conocerían o las Salas Regionales o la Sala Superior del tribunal. En cuanto a la estructura orgánica determinaría el número de Salas Regionales del tribunal, la Sala Superior, la forma de nombramiento de los Magistrados, la Secretaría General de Acuerdos, la Contraloría Interna, la Oficialía Mayor, y en general todos y cada uno de los órganos internos indispensables para la viabilidad del proyecto.

En cumplimiento a lo dispuesto por la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Federal Contencioso Administrativo que se creara estaría dotado de plena autonomía para dictar sus fallos o resoluciones y, como hemos mencionado, se encargaría de dirimir las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

En el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo se propone erradicar la obsoleta práctica del Tribunal Fiscal de la Federación, como tribunal de anulación, convirtiendo al Tribunal Federal Contencioso Administrativo en un tribunal de plena jurisdicción, como sucede para el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Por virtud de esta propuesta, el Tribunal Federal Contencioso Administrativo

tendría todos las potestades y facultades para hacer cumplir, aun por la fuerza, y dotar de verdadera obligatoriedad sus propias resoluciones, potestad que ya hemos mencionado le asiste a diversos juzgadores en nuestro país, de otra forma el tribunal simplemente se vería facultado para decretar la anulación del acto administrativo objeto de la controversia, sin poder modificarlo, y mucho menos hacer cumplir sus propias resoluciones.

El Tribunal Federal Contencioso Administrativo con las características que anteriormente se describen tendría que encuadrarse dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial Federal, o hacerlo depender del Poder Ejecutivo Federal, situación vigente para el Tribunal Federal Agrario, con las modificaciones legales que esto implica, incorporación que puede generar las siguientes consecuencias:

a) Incorporar al Tribunal Federal Contencioso Administrativo al organigrama del Poder Judicial Federal puede garantizar en mayor o menor medida la autonomía e independencia del Tribunal Federal Contencioso Administrativo frente al Poder Ejecutivo Federal.

b) Ubicar al Tribunal Federal Contencioso Administrativo dentro de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal significa instituir al tribunal como un genuino tribunal administrativo o gubernativo, con autonomía para dictar sus fallos, pretendiendo garantizarla mediante figuras como la prolongada duración de los Magistrados en su empleo, y en su caso, con su inamovilidad Algunos autores consideran que trasladar el tribunal de nueva creación al Poder Judicial Federal no garantiza la plena autonomía del

Tribunal Federal Contencioso Administrativo, y coadyuva para que el Poder Judicial Federal se convierta en un superpoder, que desequilibre el contrapeso de los Poderes de la Unión, y ejerza un control arbitrario y peligroso sobre el Poder Ejecutivo Federal.

El proceso contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal Contencioso Administrativo encontraría su regulación en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo también de nueva creación

Dicha ley podría contener todo lo relativo al juicio contencioso administrativo, excluyendo de su regulación lo referente al Procedimiento Administrativo Federal y recursos administrativos, quedando en vigor la recientemente promulgada Ley Federal de Procedimiento Administrativo o, como rige en el Estado de México por el Código de Procedimientos Administrativos de la entidad federativa, compilar en un sólo Código los Procedimientos Administrativos seguidos ante las autoridades administrativas y los Procesos administrativos impulsados ante el tribunal de lo Contencioso Administrativo estableciendo disposiciones generales, formalidades procedimentales y procesales, notificaciones, plazos y pruebas, aplicables simultáneamente para los procesos y procedimientos administrativos, y derogando la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al trasladar su contenido a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Finalmente, y en razón de que el escenario que se plantea faculta al Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo para conocer de la materia fiscal (y en general de las materias previstas en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación antes de

abrogarse), se extingue el Tribunal Fiscal de la Federación y se convierte, al ampliar su competencia, en el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, abrogando la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación para crear la Ley Orgánica del Tribunal Federal de lo Contecioso Administrativo, y abrogando las disposiciones legales del título VI Código Fiscal de la Federación en materia contencioso administrativa, mismas que quedarán contenidas en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. En lo referente a las materias de las cuales el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo se abstiene de conocer por falta de competencia, quedan vigentes las leyes orgánicas, adjetivas, y disposiciones de carácter general que fijan la competencia y actuación de los diversos tribunales administrativos, dependencias o entidades en funciones encargadas de resolver sobre cada particular.

3.- Este tercer proyecto resulta ser verdaderamente ambicioso, complejo y sui generis, algo así como un Consejo de Justicia Administrativa (o Gubernativa) de la Nación, aun cuando pueda pensarse que no es sino “la génesis de un cuarto poder” o un “Elefante blanco”.

En efecto, el proyecto de crear una especie de Consejo de Justicia Administrativa de la Nación, representa unificar todas las controversias entre la Administración Pública Federal Centralizada o Paraestatal con funciones de autoridad y los particulares que se presenten, y que puedan considerarse de Derecho Administrativo en “muy amplio sentido”, para que el Consejo de Justicia Administrativa de la Nación resuelva en carácter de tribunal contencioso administrativo estrictamente de legalidad.

La creación del tribunal implicaría lo siguiente

a) La creación de una ley orgánica que regulará todo lo referente a la competencia, estructura, organización y funcionamiento del tribunal que por denominarla de alguna forma podría nominarse como la Ley Orgánica del Consejo de Justicia Administrativa de la Nación, aprovechando la estructura en general que actualmente tiene el Tribunal Fiscal de la Federación.

b) La creación de una ley adjetiva que regulará todo lo referente al Procedimiento Contencioso Administrativo procesado ante el Consejo de Justicia Administrativa de la Nación, que tentativamente podría nominarse como la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo. En dicha ley podría incluirse todo lo integrado a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo respecto al procedimiento administrativo federal y los recursos administrativos seguidos ante las autoridades administrativas, y lo relativo al proceso contencioso administrativo proseguido ante el Consejo de Justicia Administrativa de la Nación, abrogando la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y estableciendo disposiciones comunes que le den viabilidad a Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo.

c) La abrogación de todas las leyes orgánicas, adjetivas, reglamentos internos, circulares, instructivos, títulos de alguna ley o Código y disposiciones de carácter general que fijan la competencia y actuación de los diversos tribunales administrativos, dependencias o entidades en funciones encargadas de resolver controversias de Derecho Administrativo entre la Administración Pública Federal Centralizada o Paraestatal con

funciones de autoridad y los particulares que se presenten, cuando dichas contiendas se ventilen ante tribunales administrativos facultados para conocer de materias administrativas en específico, como lo son el Tribunal Fiscal de la Federación o el Tribunal Federal Agrario, para lo cual se propone la extinción de los mismos trasladando su competencia al Consejo de Justicia Administrativa de la Nación, excepción hecha de las Juntas de Conciliación y Arbitraje que permanecerán en funciones y con la competencia que actualmente les asiste

d) Como hemos señalado este tribunal estaría instituido como una instancia de impugnación de legalidad, con ausencia total para conocer de controversias de impliquen violaciones a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual y de la misma forma que acontece ante determinadas resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, puede promoverse el juicio constitucional de amparo por el particular afectado, o el recurso de revisión promovido por la autoridad afectada por las resoluciones del tribunal.

e) *La Ley Orgánica del Consejo de Justicia Administrativa de la Nación* determinaría la competencia del tribunal por territorio, materia y cuantía, estableciendo la desconcentración del tribunal mediante Salas Regionales, así como la Sala Superior del tribunal, como actualmente sucede con el Tribunal Fiscal de la Federación, estableciendo Salas especializadas por materia y/o Salas que conozcan de asuntos administrativos en general, y determinando la competencia por cuantía sobre los cuales conocerían o las Salas Regionales o la Sala Superior del tribunal. En cuanto a la estructura orgánica determinaría el número de Salas Regionales del tribunal, la Sala Superior, la forma de

nombramiento de los Consejeros, la Secretaría General de Acuerdos, la Contraloría Interna, la Oficialía Mayor, y en general todos y cada uno de los órganos internos indispensables para la viabilidad del proyecto.

f) Conforme con la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo de Justicia Administrativa de la Nación que se creara estaría dotado de plena autonomía para dictar sus fallos o resoluciones y, como hemos mencionado, se encargaría de dirimir las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

g) El Consejo de Justicia Administrativa de la Nación definitivamente dejaría de ser un tribunal de anulación, instituyéndose en un tribunal de plena jurisdicción, de la misma forma que el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México o del Distrito Federal, pero en materia federal. Por virtud de esta propuesta, el Consejo de Justicia Administrativa de la Nación tendría todas las potestades y facultades para hacer cumplir, aun por la fuerza, sus propias resoluciones, potestad conferida a diversos juzgadores en nuestro país; de lo contrario el tribunal únicamente decretaría la anulación del acto administrativo objeto de la controversia, sin poder modificarlo, y mucho menos hacer cumplir sus propias resoluciones.

h) El Consejo de Justicia Administrativa de la Nación habría de configurarse dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial Federal, o dentro del Poder Ejecutivo Federal, con las modificaciones legales a que haya lugar

En el mismo orden de ideas, el propósito fundamental de encuadrar al Consejo de *Justicia Administrativa* de la Nación dentro del organigrama del Poder Judicial Federal es garantizar la autonomía e independencia del Consejo de *Justicia Administrativa* de la Nación frente al Poder Ejecutivo Federal

Incorporar al Consejo de *Justicia Administrativa de la Nación al Poder Ejecutivo* Federal es crear al tribunal como un genuino tribunal administrativo o gubernativo, con plena autonomía para dictar sus fallos, garantizando su autonomía con la prolongada duración de los consejeros en su empleo, y en su caso, con la inamovilidad, ya que algunos estudiosos estiman que trasladar al Consejo de *Justicia Administrativa de la Nación al Poder Judicial Federal* no garantiza, la plena autonomía del tribunal, y por el contrario, coadyuva para que el Poder Judicial Federal se convierta en un “ultrapoder”, que desequilibre el contrapeso de los Poderes de la Unión, y pueda en un momento dado ejercer un control arbitrario y anticonstitucional sobre el Poder Ejecutivo de la Federación.

Ya expuestos los supuestos sobre los cuales puede crearse o introducirse el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo al Derecho Positivo Mexicano, es el momento de señalar que mi pronunciamiento por el segundo escenario transcrito considerando que es la propuesta más real y viable, que de llevarse a cabo representaría verdadera utilidad en la impartición de justicia administrativa en nuestro país, y dentro de nuestro Estado de Derecho, misma que se concibe en los términos siguientes:

a) Propongo la creación total de un tribunal administrativo o de lo contencioso administrativo que se denomine Tribunal Federal de lo Contecioso Administrativo mismo que conozca y resuelva de las controversias surgidas entre la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal con funciones de autoridad, en las materias netamente de Derecho Administrativo en amplio sentido, incluyendo las materias que de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación corresponde conocer a dicho tribunal, (con exclusión de las materias que tienen una especial regulación y órganos institucionales que diriman controversias en tales materias, como son las controversias de carácter financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, y el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales, previstas en el artículo primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), como serían, entre muchas otras, las siguientes:

- Turismo.
- Propiedad Intelectual e Industrial
- Salud.
- Ferroviaria.
- Juegos y Sorteos.
- Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Comunicaciones en sentido amplio (Ejemplo. Telecomunicaciones).
- Servicio Civil de carrera.
- Inversión Extranjera.
- Profesiones.
- Bienes y Aguas Nacionales.

Por virtud de esta propuesta al Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo se le dota de competencia para dirimir controversias entre la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal que tenga funciones de autoridad, abarcando prácticamente todas las controversias que surjan en el ámbito del Derecho Administrativo, e incluyendo todas aquellas materias que de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación corresponde conocer actualmente al Tribunal Fiscal de la Federación, excepción hecha de aquellas a que se refiere la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, toda vez que dichas materias gozan de medios institucionales previamente establecidos y leyes expresamente expedidas con anterioridad cada una de las controversias que sobre ellas se susciten.

Al someter toda esa gama de materias de Derecho Administrativo al conocimiento del Tribunal Federal Contencioso Administrativo se otorga a los particulares una nueva instancia intermedia de defensa previa al Juicio de Amparo, ante actos de autoridad cuya legalidad deba ser revisada por el tribunal, instancia de defensa que en determinados supuestos de derecho, particularmente en lo que se refiere a actos jurídicos emitidos por la Administración Pública Federal Paraestatal, nunca antes ha sido conferida a los administrados dentro de nuestro Derecho Positivo, con excepción de las instancias de defensa ante tribunales gubernativos previamente establecidos, o sobre procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio ante autoridades adscritas a la Administración Pública Federal.

b) Propongo la creación del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, haciendo uso y aprovechando toda la estructura, capacidad y organización del Tribunal

Fiscal de la Federación, hecho que se ve corroborado al sostener la competencia sobre las materias previstas en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación para el nuevo Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

Me referiero, no únicamente a la estructura legal que sostiene al Tribunal Fiscal de la Federación, sino también a recursos humanos, recursos materiales, recursos financieros existentes a lo largo de la República Mexicana, en general a toda clase de activos, pasivos y capital atribuido al Tribunal Fiscal Federal, y toda clase de modificaciones y adiciones que convengan

c) Propongo la creación del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo cuya competencia, organización y estructura orgánica (aprovechando la del Tribunal Fiscal de la Federación), estaría precisada mediante la expedición de una ley denominada Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo.

El objeto de dicha ley es distribuir la competencia del tribunal por territorio, materia y cuantía, estableciendo la desconcentración del tribunal mediante Salas Regionales, así como la Sala Superior del tribunal, como actualmente sucede con el Tribunal Fiscal de la Federación, estableciendo Salas especializadas por materia y Salas que conozcan de asuntos administrativos en general, y determinando la competencia por cuantía sobre los cuales conocerían o las Salas Regionales o la Sala Superior del tribunal. En cuanto a la estructura orgánica determinaría el número de Salas Regionales del tribunal, la Sala Superior, la forma de nombramiento de los Magistrados, la Secretaría

General de Acuerdos, la Contraloría Interna, la Oficialía Mayor, y en general todos y cada uno de los órganos internos indispensables para la viabilidad del proyecto

La expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo es absolutamente justificable, ya que difícilmente podría establecerse un órgano institucional del Estado que carezca de una ley orgánica o reglamento interno que delimite su competencia y sea presupuesto de su organización y funcionamiento.

d) Propongo la creación del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, de conformidad a lo dispuesto por la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el cual el Tribunal Federal Contencioso Administrativo estaría dotado de plena autonomía para dictar sus fallos o resoluciones, y encargado de dirimir las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal

Es muy importante hacer mención a su regulación constitucional, ya que difícilmente podría prosperar la creación de un órgano de administración de justicia sin un sustento constitucional y legal que le de forma. En la especie, no se propone reforma alguna o adición a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ya que dicho dispositivo constitucional faculta al Congreso de la Unión para instituir cualquier clase de tribunales gubernativos autónomos en el ámbito de la Administración Pública Federal o del Poder Judicial Federal y para dirimir las controversias a que nos hemos referido anteriormente.

e) En el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo se propone erradicar la obsoleta práctica del Tribunal Fiscal de la Federación, como tribunal de anulación, convirtiendo al Tribunal Federal Contencioso Administrativo en un tribunal de plena jurisdicción, como sucede para otras instancias jurisdiccionales como son el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal o del Estado de México.

Actualizando esta propuesta, el Tribunal Federal Contencioso Administrativo haría realidad el tan anhelado deseo del Tribunal Fiscal de la Federación de gozar con todas las potestades y facultades para hacer cumplir, aun por la fuerza, y dotar de verdadera obligatoriedad sus propias resoluciones, potestad que ya hemos observado le asiste a diversos juzgadores en nuestro país; de otra forma el tribunal simplemente se vería facultado para decretar la anulación del acto administrativo objeto de la controversia, sin poder modificarlo, y mucho menos hacer cumplir sus propias resoluciones.

f) Propongo crear al Tribunal Federal Contencioso Administrativo con las características que anteriormente se describen como auténtico y genuino tribunal administrativo o gubernativo, encuadrándolo dentro de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal, con las modificaciones normativas a que haya lugar

Al efecto, tanto la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo como la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo deberán velar y garantizar la autonomía para dictar los fallos del tribunal, en cumplimiento al mandato constitucional previsto en el artículo 73 de la Ley Suprema, así como estabilidad en el

empleo y en su caso la inamovilidad de los Magistrados del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, salvo causa probada que justifique su remoción

En armonía con lo expresado por diversos autores de Derecho Administrativo considero que trasladar el tribunal de nueva creación al Poder Judicial Federal no garantiza la plena autonomía del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, y coadyuva para que el Poder Judicial Federal se convierta en un “megapoder”, desequilibrador del contrapeso de los Poderes de la Unión, que pueda ejercer un control arbitrario y dañino sobre el Poder Ejecutivo Federal.

g) Propongo la creación de Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo que regule el proceso contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal Contencioso Administrativo. Lo anterior, en función de que se crea un órgano del Estado Mexicano con atribuciones de carácter jurisdiccional administrativo, y se abrogan ordenamientos y disposiciones contencioso administrativas en consecuencia.

Asimismo, sugiero que dicha ley contenga todo lo relativo al juicio contencioso administrativo, excluyendo de su regulación lo referente al Procedimiento Administrativo Federal y recursos administrativos, quedando en vigor la recientemente promulgada Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

h) En razón de que el escenario que se plantea faculta al Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo para conocer de materia fiscal (y en general de las materias previstas en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación antes de abrogarse), se

propone extinguir el Tribunal Fiscal de la Federación y convertirse, al ampliar su competencia, en el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

Naturalmente, trasladar todas las facultades, atribuciones y capital del Tribunal Fiscal de la Federación al Tribunal Federal Contencioso Administrativo de nueva creación, implica abrogar las leyes que dan vida, competencia y funcionamiento al primero.

i) Por lo anterior, propongo abrogar la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación para crear la Ley Orgánica del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, abrogar las disposiciones normativas del título VI Código Fiscal de la Federación en materia contencioso administrativa, mismas que quedarán contenidas en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, así como abrogar los demás ordenamientos jurídicos y disposiciones normativas que regulen orgánica o adjetivamente la actuación del Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituirse por las demás disposiciones normativas que regulen orgánica, estructural y adjetivamente la actuación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo.

En lo referente a las materias de las cuales el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo se abstiene de conocer por falta de competencia, quedan vigentes las leyes orgánicas, adjetivas, y disposiciones de carácter general que fijan la competencia y actuación de los diversos tribunales administrativos, dependencias o entidades en funciones encargadas de resolver sobre cada particular.

Finalmente se cristaliza la tan necesaria y anhelada propuesta de instituir un Tribunal Federal Contencioso Administrativo.

En los incisos siguientes de este capítulo me avoco a llevar a cabo un análisis positivo de carácter constitucional y legal, en el cual se fijen las reformas, derogaciones y adiciones a diversas disposiciones normativas para el establecimiento del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, así como de aquellas disposiciones legales y constitucionales que de acuerdo a nuestro proyecto deben permanecer en el estado en que se encuentran redactadas actualmente.

## **6.2.- Marco constitucional.**

En el inciso 13 del capítulo primero de este trabajo, establecimos el reconocimiento constitucional otorgado actualmente al Congreso Federal de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo de competencia federal, que se encuentren dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, autos y resoluciones, y que dirimiran las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones de conformidad con el artículo 73 Fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho precepto constitucional abre claramente el marco sobre el cual puede introducirse el Tribunal Federal Contencioso Administrativo al Derecho Positivo

Mexicano como tribunal administrativo de carácter federal que dirima controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, con motivo de la expedición de un acto administrativo o un acto de autoridad que incida perjudicialmente en su esfera jurídica.

En mi opinión resulta innecesario proponer alguna adición, reforma o incluso derogación al artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en los términos en que se encuentra redactada es posible, ajustado a derecho y a la misma Carta Magna, introducir el Tribunal Federal Contencioso Administrativo a nuestro Derecho Positivo, naturalmente con todas las adecuaciones que esto conlleva

Además, y si con el dispositivo constitucional transcrito no fuere suficiente para facultar al Congreso Federal de la Unión Mexicana para instituir el Tribunal Federal Contencioso Administrativo, nos remitimos a determinadas facultades para legislar conferidas al Congreso Federal de la Unión”, por virtud del cual este se encuentra habilitado para expedir las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades referidas en el artículo 73 constitucional y todas aquellas concedidas por la Constitución Federal a los Poderes de la Unión, con arreglo al artículo 73 fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, y partiendo de que al Tribunal Federal Contencioso Administrativo esta creado constitucionalmente, sin dar lugar a alguna impugnación por su institución o actuación inconstitucional, es posible llevar a cabo todas las adecuaciones legales,

reglamentarias y, en general disposiciones de carácter general para instituir legalmente el Tribunal Federal Contencioso Administrativo.

### **6.3.- Propuesta de creación de una Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo.**

La creación de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo es quizá aquella adición legal a nuestro Derecho Positivo de mayor relevancia ya que de su expedición depende que se introduzca el Tribunal Federal Contencioso Administrativo, como tribunal administrativo que dirima las controversias a que ya hemos hecho alusión.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo estará materializando al Tribunal Federal Contencioso Administrativo con las características anteriormente descritas como auténtico tribunal administrativo, encuadrándolo dentro de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal, con las creaciones, adiciones y modificaciones normativas a que haya lugar. Es imposible crear un órgano del Estado Federal, Estatal o Municipal cuya competencia y actuación no se encuentre puntualmente precisada por una Ley Orgánica, Reglamento Interno o alguna disposición normativa que habilite su actuación.

Dicha ley distribuirá la competencia del tribunal por territorio, materia y cuantía, estableciendo la desconcentración del mismo mediante Salas Regionales, así como la Sala Superior del tribunal, estableciendo Salas especializadas por materia y Salas que

conozcan de asuntos administrativos en general, y determinando la competencia por cuantía sobre los cuales conocerían o las Salas Regionales o la Sala Superior del tribunal. En cuanto a la estructura orgánica determinaría el número de Salas Regionales del tribunal, la Sala Superior, la forma de nombramiento de los Magistrados, la Secretaría General de Acuerdos, la Contraloría Interna, la Oficialía Mayor, y en general todos y cada uno de los órganos internos indispensables para la viabilidad del proyecto.

Además, en cumplimiento a lo previsto por el artículo 73 de nuestro Código Político, tanto la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo como la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo deberán garantizar la autonomía para dictar los fallos del tribunal, así como estabilidad en el empleo y en su caso la inamovilidad de los Magistrados del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, salvo causa probada que justifique su remoción

Opino, en acuerdo con lo expresado por estudiosos de Derecho Administrativo que incluir el Tribunal Federal Contencioso Administrativo de nueva creación en el Poder Judicial Federal no garantiza su plena autonomía, y por el contrario, colabora para que el Poder Judicial Federal pueda desequilibrar el peso y contrapeso de los Poderes de la Unión concebido por la Teoría de División de Poderes en el Derecho Francés, y dicho poder federal pueda ejercer un control pernicioso sobre el Poder Ejecutivo Federal

Considero también, que el hecho de haber llevado la figura de los tribunales administrativos al mundo jurídico, ha mostrado su utilidad tanto en el Derecho Mexicano como en el Derecho Positivo Comparado, y doctrinalmente ha probado su viabilidad, por

lo cual proponer la inclusión del Tribunal Federal Contencioso Administrativo como órgano jurisdiccional de impartición de justicia dentro del Poder Ejecutivo Federal, deberá ser viable y de amplia utilidad para nuestro país, y más aun ante la efervescencia democrática que actualmente prevalece.

No olvido señalar, que la creación de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo deberá sujetarse al tradicional proceso legislativo de creación de leyes, por virtud del cual deberá haber una iniciativa o proyecto de ley a cargo del Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados, así como discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación, decreto del Congreso del Unión dirigido al Presidente de la República, e iniciación de vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo.

#### **6.4.- Propuesta de creación de una Ley Federal del Proceso Contencioso-Administrativo.**

He manifestado que al haberse creado la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo como presupuesto legal que brinde competencia, organización y funcionamiento al Tribunal Federal Contencioso Administrativo, debe crearse una ley adjetiva procesal, que regule el proceso administrativo que se tramite ante dicho tribunal, para lo cual hemos propuesto la creación de la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo

En efecto, instituir un Tribunal Federal Contencioso Administrativo y su ley orgánica sin una ley de carácter procesal que establezca el proceso contencioso administrativo que se tramite ante el tribunal y que representa el motivo de su creación, daría lugar a la inutilidad del tribunal administrativo de reciente creación.

La Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo regulará el proceso contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal Contencioso Administrativo, perseguido por los particulares administrados en contra de actos administrativos perjudiciales emitidos por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal cuyo conocimiento se encuentre dentro de la competencia del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, así como de la denominada acción de lesividad, promovida por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal por actos propios emitidos ilegalmente a favor de los administrados, cuya nulidad se demande ante el mismo Tribunal Federal Contencioso Administrativo, como actualmente sucede ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En términos generales, la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo establecerá disposiciones generales, formalidades procesales, notificaciones y plazos, reglas de la demanda y de la contestación de la demanda, la suspensión del acto impugnado, reglas generales sobre las pruebas, las pruebas que se admitirán a trámite y probarán la acción contencioso administrativa, la sentencia, el cumplimiento de la sentencia, los recursos procesales, la jurisprudencia que fije el tribunal, y en general toda clase de disposiciones legales que tiendan a regular el proceso administrativo ante el Tribunal Federal Contencioso Administrativo

Por otro lado, la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo como lo indica su nombre, regulará puntual y estrictamente todo lo relativo al proceso contencioso administrativo federal en las materias que se le dé conocimiento, sin ser de su competencia *lo relativo al procedimiento administrativo y recursos administrativos* tramitados ante dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuya regulación continuará a cargo de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y de la leyes administrativas especiales, y serán presupuesto de actuación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo. Lo anterior, con el objeto de evitar alguna *inseguridad jurídica que pudiera originar la integración en un mismo ordenamiento jurídico de disposiciones legales de carácter procedimental federal ejecutadas por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y disposiciones legales de carácter procesal contencioso administrativo del conocimiento del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, como podría suceder con el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*

He sostenido que el Tribunal Federal Contencioso Administrativo será la instancia intermedia de impugnación de la legalidad de los actos administrativos emitidos por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal en perjuicio de *particulares, así como de las acciones de lesividad promovidas por la misma Administración Pública Federal, siendo la utilidad práctica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, el fungir una instancia extra de impugnación en materia federal, que actualmente no existe en nuestro Derecho Positivo, salvo en algunas*

materias del fuero federal, y ante tribunales de lo contencioso administrativo de entidades federativas de nuestro país.

Por ello, al ser una instancia intermedia de impugnación no se puede eludir que las cuestiones de las cuales conoce el Tribunal Federal Contencioso Administrativo proceden de la actuación de la Administración Pública Federal ante actos administrativos que no habiendo quedado firmes se impugnaron ante el tribunal administrativo, agotando en su caso el principio de definitividad para instancias de impugnación posteriores, o ejercitando la optatividad conferida por las diversas leyes administrativas especiales o por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo según corresponda a cada caso concreto, así como de los actos administrativos favorables a los particulares que en ejercicio de la acción de lesividad, la Administración Pública Federal pretende anular.

Además, el Tribunal Federal Contencioso Administrativo como instancia intermedia de impugnación precede y es presupuesto por regla general (salvo en los casos y excepciones en que se puede acudir directamente al juicio constitucional de amparo) del juicio constitucional de amparo indirecto promovido por el administrado ante violaciones durante la secuela procesal que conozca y resuelvan los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, o del juicio constitucional de amparo directo ante Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa derivado de las sentencias definitivas no ejecutoriadas dictadas por el Tribunal Federal Contencioso Administrativo con motivo de la tramitación del proceso contencioso administrativo. La Administración Pública Federal por su parte, podrá interponer el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, de considerar que la sentencia

definitiva no ejecutoriada dictada por el Tribunal Federal Contencioso Administrativo causa perjuicio a sus intereses.

Asimismo, la creación de la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo deberá sujetarse al tradicional proceso legislativo de creación de leyes, por el cual deberá haber una iniciativa o proyecto de ley a cargo del Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados, así como discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación, decreto del Congreso de la Unión dirigido al Presidente de la República, e iniciación de vigencia de la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo

#### **6.5.- Propuesta de abrogación de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y del título VI del Código Fiscal de la Federación referente al Proceso Contencioso-Administrativo.**

Actualmente, la actuación del Tribunal Fiscal de la Federación está regulada estructural y competencialmente por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y lo concerniente al proceso contencioso administrativo, "lo procesal", está regulado por el título VI del Código Fiscal de la Federación en su carácter de ordenamiento jurídico sustantivo y adjetivo.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo establece y delimita la competencia, organización, integración y funcionamiento del tribunal gubernativo, incluyendo entre otras facultades las conferidas actualmente para el

Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que resulta innecesario mantener vigente la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, para lo cual proponemos su abrogación y sustitución de hecho y de derecho por la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo.

Por su parte, la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo en su carácter de Ley Adjetiva se encargá de regular el proceso contencioso administrativo que se desarrolla ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y que actualmente se encuentra previsto por el título VI del Código Fiscal de la Federación, por lo que resulta innecesario mantener vigente dicho título del Código Fiscal, para lo cual proponemos su abrogación y sustitución de iure y de facto por la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo.

Asimismo, la abrogación de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, del título VI del Código Fiscal de la Federación, y de los demás ordenamientos jurídicos y disposiciones normativas que regulen orgánica o adjetivamente la actuación del Tribunal Fiscal de la Federación, deberán llevarse a cabo con las formalidades establecidas para tal efecto mediante el proceso legislativo de abrogación de leyes ante el Congreso de la Unión, ya sea separadamente a la emisión de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, a la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo, y a los demás ordenamientos jurídicos y disposiciones normativas que regulen orgánica o adjetivamente la actuación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, o de manera concomitante con la creación de las mismas.

## **6.6.-Consideraciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Considero verdaderamente interesante el análisis contenido en este inciso, ya que tanto el artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal como el mismo numeral de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecen de manera clara aquellos organismos que los integran respectivamente, y en los cuales *no se incluyen* los tribunales administrativos federales que actúan en el foro procesal, tales como el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Superior Agrario y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (que en opinión de algunos no puede considerarse como tribunal administrativo), excepción hecha del Tribunal Federal Electoral que recientemente fue incorporado a la organización del Poder Judicial de la Federación.

Este hecho corrobora la autonomía de los tribunales administrativos federales con respecto a los demás organismos integrantes de la Administración Pública Federal, en especial el Presidente de la República Mexicana titular de la misma, salvo la dependencia que estos tienen respecto al nombramiento de Magistrados y la partida presupuestaria *asignada a los tribunales administrativos para su desempeño*

De acuerdo a lo dicho, estimo que en lo relativo a la creación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal deberá quedar redactada de la misma forma en que se encuentra actualmente, sin que ello en todo caso signifique, que realizar algunas reformas o adiciones a la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal no pueda ayudar al perfeccionamiento de la ciencia jurídica.

#### **6.7.- Consideraciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

En el desarrollo de esta obra se han mencionado como posibles escenarios del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, el pertenecer orgánicamente al Poder Ejecutivo Federal o al Poder Judicial Federal. Salvo error de apreciación y por las razones ya expuestas, he considerado oportuno señalar que el Tribunal Federal Contencioso Administrativo como auténtico y genuino tribunal administrativo deba excluirse de la estructura orgánica del Poder Judicial Federal para gobernarse autónomamente, en todo caso dependiendo del Poder Ejecutivo Federal, por lo referente al nombramiento de los Magistrados del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, su ratificación e inamovilidad, así como por lo relativo al Presupuesto de Egresos de la Federación, donde una fracción de la partida presupuestaria general aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, deberá destinarse al Tribunal Federal Contencioso Administrativo, para su actuación y desarrollo.

De acuerdo a lo anterior, es mi opinión establecer que respecto a la creación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación deberá permanecer redactada de la misma forma en que se encuentra actualmente, sin que ello en tampoco signifique, que realizar algunas reformas o adiciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal no pueda coadyuvar al perfeccionamiento de la ciencia jurídica

Por otro lado, y en razón de que en el capítulo 2 de esta obra mencioné algunas atribuciones respecto a determinados órganos integrantes del Poder Judicial Federal relacionados con la actuación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, considero innecesario que dichas atribuciones sean modificadas, adicionadas o derogadas en razón de que armonizan plenamente con la competencia que le sea conferida al Tribunal Federal Contencioso Administrativo relativa a cualquier impugnación que pudieran conocer los tribunales federales, incluyendo los procesos constitucionales de amparo derivados de asuntos del conocimiento del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, y que en general coincide con la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para impugnar determinadas resoluciones definitivas emitidas por dicho tribunal tributario

#### **6.8.-Modificaciones a la Ley de Ingresos de la Federación**

He afirmado que la Ley de Ingresos de la Federación en adición al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado cada año por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, es de total importancia para la realización de las funciones legislativa, administrativa y judicial constitucionalmente asignadas como funciones de gobierno a los Poderes Federales de la Unión en el ámbito federal, y de las entidades federativas en el ámbito de su competencia

En razón de que todos los egresos que el Gobierno de la República efectúa, por regla general, deben estar condicionados a la obtención de ingresos a favor del Gobierno

Federal determinados puntualmente en el artículo primero de la Ley de Ingresos de la Federación como impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones por mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago, ingresos derivados de financiamientos, y otros ingresos, el establecimiento o incorporación de un organismo de Derecho Público al Gobierno Federal, como lo es el Tribunal Federal Contencioso Administrativo que propongo, deberá contar con el financiamiento económico adecuado para estar en condiciones de llevar a cabo las funciones que tenga encomendadas de conformidad con lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo, y todas aquellas disposiciones de carácter general relativas y aplicables a la actuación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo

En dicho orden de ideas, el Tribunal Federal Contencioso Administrativo deberá recibir el financiamiento económico necesario para iniciar sus actividades como tribunal administrativo federal con las facultades y atribuciones a que ya hemos hecho referencia, para lo cual el Poder Ejecutivo Federal deberá proponer a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la partida presupuestaria correspondiente que le sea asignada al Tribunal Federal Contencioso Administrativo, para que en el artículo 8 del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio anual fiscal que corresponda se establezca el *importe preciso que en el Ramo 00032 recibirá el Tribunal Federal Contencioso Administrativo de nueva creación, en sustitución del importe que en el mismo Ramo 00032 percibía el Tribunal Fiscal de la Federación, que de acuerdo a la presente tesis*

profesional deberá extinguirse, así como las diversas leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general que regulan su actuación, dando paso a la incorporación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo a la vida jurídica de nuestro país

De acuerdo a mi propuesta, la incorporación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo a nuestro Derecho Positivo resulta económicamente viable ya que todos los recursos materiales, financieros, humanos y en general toda clase de activos, pasivos y capital contable susceptibles de valorarse pecuniariamente pertenecientes al Tribunal Fiscal de la Federación a lo largo de la República Mexicana, deberán trasladarse y pasar a ser propiedad del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, por lo cual la partida presupuestaria que tradicionalmente ha sido asignada al Tribunal Fiscal de la Federación será asignada al Tribunal Federal Contencioso Administrativo, cálculo que de sufrir algún incremento por mínimo que pueda ser deberá ser considerado por el Poder Ejecutivo Federal al proponer a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal anual en que el Tribunal Federal Contencioso Administrativo inicie su actuación

No en balde hay que señalar que si bien todos los recursos en sentido amplio del Tribunal Fiscal de la Federación se trasladarán al Tribunal Federal Contencioso Administrativo, la composición orgánica del propio Tribunal Federal Contencioso Administrativo deberá quedar puntualizada por la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, y demás disposiciones normativas expedidas al efecto, y la nueva organización que físicamente se le de al Tribunal Federal Contencioso Administrativo deberá ser ideada y propuesta por una Comisión organizadora del

Tribunal Federal Contencioso Administrativo, que iniciará los trabajos de planeación, organización y estructura del nuevo tribunal un tiempo razonable a que este inicie su actuación para que aprobado el Ramo 00032 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación el Tribunal Federal Contencioso Administrativo inicie sus gestiones debidamente organizado, planeado y estructurado.

#### **6.9.-Modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.**

El artículo 8 del Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal anual establece claramente el importe de las erogaciones que en el Ramo 00032 debe percibir el Tribunal Fiscal de la Federación para cumplir los fines que le están atribuidos en su carácter de tribunal administrativo

Dicho artículo establece lo siguiente:

“Artículo 8 - Las erogaciones previstas para el Ramo 00032 Tribunal Fiscal de la Federación en el año de \_\_\_\_ (depende el año), importan la cantidad de (la cantidad depende del ejercicio fiscal anual de que se trate).”

Toda vez que mi propuesta consiste en crear el Tribunal Federal Contencioso Administrativo extinguiendo el Tribunal Fiscal de la Federación, trasladando todos los recursos materiales, financieros y humanos susceptibles de valorarse pecuniariamente, y asignando las erogaciones prevista en el Ramo 00032 del Presupuesto de Egresos de la Federación del Tribunal Fiscal de la Federación al Tribunal Federal Contencioso

Administrativo, propongo que al incorporar el Tribunal Federal Contencioso Administrativo el artículo 8 antes transcrito sea modificado, para quedar se la siguiente forma:

Artículo 8 - Las erogaciones previstas para el Ramo 00032 Tribunal Federal Contencioso Administrativo en el año de \_\_\_\_ (depende el año), importan la cantidad de (la cantidad depende del ejercicio fiscal anual de que se trate)

Así, el Tribunal Federal Contencioso Administrativo queda legalmente habilitado para percibir las erogaciones que le correspondan cada año dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, una vez obtenida la anuencia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

#### **6.10.- Consideraciones al Código Federal de Procedimientos Civiles.**

El Código Federal de Procedimientos Civiles también es de alta importancia para nuestro trabajo ya que resulta ser una ley adjetiva que actualmente se aplica supletoriamente al Código Fiscal de la Federación, para regular el proceso contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Sin embargo, la creación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo implica la abrogación tanto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación como del título VI del Código Fiscal de la Federación, para dar lugar a la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo y a la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo. Ambas leyes, deberán regular puntualmente entre otras cosas lo relativo a la estructura

organizacional del Tribunal Federal Contencioso Administrativo y el proceso contencioso administrativo seguido ante el mismo, así como incluir los concepto o disposiciones legales que puedan ser extensivas de los ordenamientos jurídicos que se abrogan a aquellos que se crean concomitantemente con el Tribunal Federal Contencioso Administrativo

Tal es el caso del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación vigente cuyo contenido se propone incluir a lo dispuesto por la Ley Federal del Tribunal Contencioso Administrativo, y que a la letra establece:

“Artículo 197 - Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación se regirán por las disposiciones de este título, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente al Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este código...”

La parte del artículo transcrito confirma la supletoriedad otorgada al Código Federal de Procedimientos Civiles en materia de proceso contencioso administrativo, respecto al Código Fiscal de la Federación, disposición que incorporada a la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo, sugiero quede redactada de la siguiente forma.

Artículo \_\_\_\_.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal Contencioso Administrativo se regirán por las disposiciones de este título, sin perjuicio de lo dispuesto

por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente al Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece esta Ley...

Es necesario mencionar que la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles se refiere estrictamente al proceso contencioso administrativo, ya que lo relativo al Juicio de Amparo Directo o Indirecto a que puede acudir el particular en algún momento procesal, queda regulado por lo dispuesto en los preceptos constitucionales aplicables en materia de Amparo, por la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

#### **6.11.- Consideraciones a la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Las consideraciones a la Ley de Amparo vigente, en términos generales, son afines a las vertidas en el inciso anterior respecto a las atribuciones de determinados tribunales federales integrantes del Poder Judicial Federal consagradas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en razón de que en ambos ordenamientos jurídicos se regulan procesos impugnatorios materia del conocimiento de los tribunales federales. Sin embargo, la diferencia entre ambas leyes estriba en que la primera regula, puntualiza y desarrolla los procedimientos constitucionales de amparo tramitados ante los tribunales federales, y la segunda se limita a establecer la competencia conferida a los tribunales federales, incluyendo procesos constitucionales de amparo y procesos

contenciosos ajenos al juicio de amparo, ambos procedimientos impugnatorios precisados y desarrollados en leyes distintas a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Como principales procesos impugnatorios ante tribunales federales, derivados de asuntos del conocimiento del Tribunal Federal Contencioso Administrativo y de la misma forma que actualmente sucede para el Tribunal Fiscal de la Federación, tenemos el recurso de revisión promovido ante Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa por autoridades de la Administración Pública Federal como proceso contencioso no constitucional, el juicio de amparo directo como juicio constitucional de amparo, el juicio constitucional de amparo indirecto por actuaciones intraprocesales por actos o resoluciones del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, y el recurso de revisión por inconstitucionalidad de leyes derivado de resoluciones definitivas de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa.

Para efectos de este subinciso hay que señalar que ante la actuación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo pueden tramitarse procesos constitucionales de amparo directo e indirecto mismos que naturalmente son regulados por la Ley de Amparo vigente, así como los recursos que puedan promoverse por dichos procesos constitucionales, siempre cumpliendo con los principios y requisitos exigibles para instaurar cualquier el juicio de garantías.

Lo anterior, debido a que hemos concebido que el desarrollo del procedimiento contencioso administrativo perseguido ante el Tribunal Federal Contencioso Administrativo, de forma general se asemeja al existente para el Tribunal Fiscal de la

Federación, así como lo relativo a los procedimientos de impugnación y juicios de amparo tramitados ante el mismo tribunal y ante los tribunales federales del Poder Judicial de la Federación.

En conclusión, consideramos innecesario realizar reformas, adiciones, o derogaciones a la Ley de Amparo por los juicios de amparo directo o indirecto del conocimiento de los tribunales federales del Poder Judicial Federal que provengan del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, o a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo y demás leyes relativas y aplicables por el recurso de revisión interpuesto por autoridades de la Administración Pública Federal ante Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa, toda vez que como actualmente sucede con el Tribunal Fiscal de la Federación dicho procesos contenciosos se encuentran puntual y debidamente regulados en los ordenamientos respectivos, y no es necesario modificarlas, adicionarlas o derogarlas por la institución del Tribunal Federal Contencioso Administrativo en el Derecho Positivo Mexicano.

#### **6.12.- Reformas y consideraciones a disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.**

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal es de alta relevancia para la creación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo ya que regula y determina el procedimiento presupuestario que antecede a la aprobación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal del

Gobierno Federal, y por medio de la cual se establece el procedimiento que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben llevar a cabo para recibir la asignación presupuestaria respectiva por cada ejercicio fiscal, así como el aumento y creación de partidas al proyecto presupuestario a los cuales deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.

De conformidad con la propuesta de creación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, el tribunal administrativo no requiere la creación de una partida presupuestaria adicional a las actualmente destinadas a los organismos en funciones de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, sino en todo caso, un aumento razonable y moderado a la partida presupuestaria correspondiente al Tribunal Fiscal de la Federación. Lo anterior, debido a que la creación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo implica la extinción del Tribunal Fiscal de la Federación, aprovechando todos los recursos materiales, físicos, financieros y humanos destinados para la actuación del tribunal tributario, pero ampliando la competencia y el margen de actuación del Tribunal Fiscal de la Federación al Tribunal Federal Contencioso Administrativo.

A continuación expongo algunas consideraciones y reformas que estimo deben realizarse a disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal con motivo de la introducción del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, de la siguiente forma:

El artículo 2 de la Ley establece:

“Artículo 2.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pasivos de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan:

- I. El Poder Legislativo
- II. El Poder Judicial
- III. La Presidencia de la República.
- IV Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
- V. El Departamento del Distrito Federal
- VI. Los organismos descentralizados
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII

Sólo para los efectos de esta ley, a las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados se les denominará genéricamente como “entidades”, salvo mención expresa.”

El artículo citado de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece que los órganos de los Poderes Federales que reciben erogaciones de acuerdo a la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación por cada ejercicio fiscal, omitiendo a los tribunales administrativos federales que dentro de las erogaciones que

por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pasivos de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial realiza el Poder Ejecutivo Federal, tomando en consideración que de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación por cada ejercicio anual, a los tribunales administrativos federales se les asigna una partida presupuestaria determinada.

Por lo anterior, considero que debe adicionarse una fracción al artículo transcrito a efecto de adicionar a los tribunales administrativos federales que diriman controversias entre la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal con funciones de autoridad y los particulares, dentro de las erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pasivos de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial realiza el Poder Ejecutivo Federal, previsto en el artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, para quedar de la siguiente forma.

“Artículo 2.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pasivos de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan:

- I. El Poder Legislativo.
- II. El Poder Judicial.
- III. La Presidencia de la República.
- IV. Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
- V. Los Tribunales Administrativos Federales.

- VI El Departamento del Distrito Federal.
- VII Los organismos descentralizados
- VIII. Las empresas de participación estatal mayoritaria
- IX. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII

Sólo para los efectos de esta ley, a las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados se les denominará genéricamente como “entidades”, salvo mención expresa.”

A continuación transcribimos el artículo 6 de la ley, exponiendo las observaciones respectivas

“Artículo 6 - Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de gastos de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación.

Las proposiciones de las entidades en los términos de los artículos 17 y 21 de esta ley se presentarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SHCP), a través y con la conformidad de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos cuando proceda Asimismo, a las Secretarías o Departamentos mencionados les será enviada la información y permitida la práctica de visitas a que se refieren los artículos 37 y 41 2

Inicialmente, es posible observar que tanto en el artículo 6 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal vigente como en diversas disposiciones de la misma ley, permanece indicándose a la Secretaría de Programación y Presupuesto como la dependencia encargada de orientar, evaluar y coordinar preponderantemente todo lo relativo presupuesto de erogaciones de la Federación, la contabilidad y el gasto público de la misma, sin considerar que todas las facultades atribuidas a la antigua y extinta Secretaría de Programación y Presupuesto actualmente son atribuidas y trasladadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como también es el caso de nuestra propuesta respecto al Tribunal Fiscal de la Federación en relación con el Tribunal Federal Contencioso Administrativo.

Respecto a la orientación, coordinación, planeación, programación, presupuestación, control, evaluación de las entidades que quedan ubicadas dentro de un sector determinado, el Tribunal Fiscal de la Federación en su carácter de tribunal autónomo, nuevamente se presenta como una figura sui generis ya que hasta la fecha no se encuadra dentro de un sector o un coordinador de sector determinado que lo oriente, coordine, planee, programe, presupueste, controle y evalúe de acuerdo a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, sino que también de manera autónoma y directamente remite el cálculo de la partida presupuestaria que estima indispensable para su actuación el ejercicio fiscal anual siguiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que una vez validado se incorpore dentro del paquete presupuestario a aprobarse por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, hecho que se hace extensivo al Tribunal Federal Contencioso Administrativo de nueva creación, por instituirse como tribunal federal autónomo de plena jurisdicción

Por lo anterior, la propuesta de partida presupuestaria del Tribunal Fiscal de la Federación de manera distinta a lo previsto por el artículo 17 de la ley, se presenta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público directamente, y no por conducto y con la conformidad de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativos coordinador de sector para que sea validada e incorporada al Presupuesto general de Egresos de la Federación que con la Ley de Ingresos de la Federación han de aprobarse por el Congreso de la Unión, hecho extensivo al Tribunal Federal Contencioso Administrativo de nueva creación, por gozar de la misma naturaleza jurídica que el Tribunal Fiscal de la Federación.

Así, considero que en el artículo 6 de la ley debe establecerse una salvedad para los tribunales administrativos federales, en especial el Tribunal Fiscal de la Federación, para que se encuentren facultados para enviar directamente su partida presupuestaria anual a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y no a través y con la conformidad de un coordinador de sector, toda vez que al ser un órgano autónomo del Estado Federal no se encuentra agrupado dentro de un sector determinado

El artículo 15 de la ley establece que el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen, disposición legal que es aplicable al Tribunal Fiscal de la Federación, y en consecuencia al Tribunal Federal Contencioso Administrativo de nueva creación

El artículo 17 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece lo siguiente:

“Artículo 17 - Para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos

Las entidades remitirán su respectivo anteproyecto a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SHCP), con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de la propia Secretaría.

La Secretaría de Programación y Presupuesto (SHCP) queda facultada para formular el proyecto de presupuesto de las entidades, cuando no le sea presentado en los plazos que al efecto se les hubiere señalado.”

Respecto al artículo transcrito nos remitimos a los comentarios y observaciones realizadas anteriormente para el artículo 6 de la ley.

El artículo 22 de la ley establece:

“Artículo 22.- A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal ”

Congruente con el artículo anterior, hemos señalado que al instituir el Tribunal Federal Contencioso Administrativo es innecesaria la creación de alguna partida al proyecto de presupuesto ya que la partida presupuestaria que hemos propuesto reciba el Tribunal Federal Contencioso Administrativo sería aquella actualmente asignada en el Ramo 00032 para el Tribunal Fiscal de la Federación, en todo caso, con un aumento moderado y razonable cuyo ingreso correspondiente este reflejado en la Ley de Ingresos de la Federación del año en que el Tribunal Federal Contencioso Administrativo sea creado, y se establezca en el Presupuesto de Egresos de la Federación respecto al mismo Tribunal Federal Contencioso Administrativo en el Ramo 00032 anteriormente asignado al Tribunal Fiscal de la Federación.

#### **6.13.- Consideraciones a la Ley General de Bienes Nacionales**

La Ley General de Bienes Nacionales reviste singular importancia para la creación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo y correlativa extinción del Tribunal Fiscal de la Federación, en razón de que todos los bienes muebles e inmuebles, activos y capital del segundo que sean transmitidos al primero, son bienes incorporados al dominio público de la Federación y regulados en consecuencia por la Ley General de Bienes Nacionales

En términos de lo dispuesto por dicha ley, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, "SECODAM", es la dependencia encargada de administrar, opinar, y en general vigilar las operaciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Poder

Ejecutivo Federal realizan con el patrimonio de la Federación por virtud del cual llevan a cabo sus actividades y cumplen con el servicio público que deben prestar a la colectividad

Dicho lo anterior, a continuación expongo algunos comentarios y consideraciones a diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales que resultan de interés para la creación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, de la siguiente forma:

“Artículo 1 - El patrimonio nacional de compone de:

- I. Bienes del dominio público de la Federación, y
- II. Bienes del dominio privado de la Federación.”

“Artículo 2.- Son bienes de dominio público.

V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme ley;

VI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de oficinas...”

Respecto a dichas disposiciones legales, conviene señalar que los bienes muebles e inmuebles destinados al servicio público de administración de justicia gubernativa prestada por el Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentran incorporados al dominio

público de la Federación tanto por lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales, como por exclusión de los considerados como bienes del dominio privado de la Federación, según lo dispone el mismo ordenamiento. El Tribunal Federal Contencioso Administrativo gozaría de la misma naturaleza jurídica que el Tribunal Fiscal de la Federación, y del mismo modo que el Tribunal Fiscal de la Federación prestaría el servicio público de administración de justicia gubernativa, por lo cual los bienes muebles e inmuebles destinados al funcionamiento del Tribunal Federal Contencioso Administrativo también habrían de considerarse como del dominio público de la Federación

“Artículo 5.- Los bienes de dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta ley. ”

Lo anterior resulta lógico al considerar que los bienes propiedad de la Federación, estén sujetos a la administración, vigilancia y custodia de la misma Federación por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como lo regula en conjunto la Ley General de Bienes Nacionales. En el mismo sentido, resulta congruente que los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades federativas y de los municipios pertenecientes a las mismas, se encuentren bajo la administración, vigilancia y cuidado de las entidades federativas y de los municipios, cuya regulación se lleve a cabo por los ordenamientos jurídicos que los Congresos Estatales expidan y se ejecute por los órganos competentes de cada Administración Pública Estatal

“Artículo 8.- Salvo lo que dispongan otras leyes que rijan materias especiales respecto del patrimonio nacional, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (actualmente extinta, cuyas atribuciones fueron distribuidas entre diversas dependencias de la Administración Pública Federal, como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, “SECODAM”, y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, “SEMARNAP”) lo siguiente:

I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, los que de hecho se utilicen para dichos fines y los equiparados a éstos conforme a la ley, así como las plazas, paseos y parques públicos construidos en inmuebles federales.

IV. Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Federación, dictar normas técnicas, autorizar y, en su caso, realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos, monumentos, obras de ornato y las demás que realice la Federación por sí o en cooperación con otros países, con los Estados y municipios, con entidades paraestatales o con los particulares, excepto las encomendadas por ley a otras dependencias;

V. Determinar las normas y establecer las directrices aplicables para que conforme a los programas a que se refiere esta ley intervenga en representación del Gobierno Federal, en las operaciones de compra-venta, donación, gravamen, afectación u otras por las que la Federación adquiera o enajene la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre inmuebles, así como participar en la adquisición, control, administración, enajenación,

permuta, inspección y vigilancia de los referidos inmuebles federales, y en su caso celebrar los contratos relativos para su uso, aprovechamiento y explotación, en los mismos términos.”

“Artículo 14 - El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SECODAM) ejercerá los actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de inmuebles federales a que se refiere esta ley y sus reglamentos, con las excepciones que en dichos ordenamientos se consignan. Para los efectos de este artículo las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como las demás personas que usen o tengan a su cuidado inmuebles federales, deberán proporcionar a dicha dependencia los informes, datos, documentos y demás facilidades que se requieran. Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SECODAM), examinará periódicamente la documentación y demás información jurídica y contable relacionada con las operaciones inmobiliarias que realicen los organismos descentralizados en relación con bienes del dominio público, a fin de determinar el cumplimiento de esta ley y de las disposiciones que de ella emanen .”

En relación a las disposiciones legales transcritas, debemos mencionar que como sucede con cualesquiera otros bienes del dominio público de la Federación, los bienes del Tribunal Fiscal de la Federación, están sujetos a la vigilancia, conservación y administración de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, supuesto extensivo al Tribunal Federal Contencioso Administrativo, en términos de mi propuesta.

“Artículo 34.- Están destinados a un servicio público, y por tanto se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2°

I. Los inmuebles utilizados por los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como por el Poder Ejecutivo y sus dependencias;

II. Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la administración pública federal.”

A lo largo de esta obra hemos sostuvo el criterio de que los tribunales de lo contencioso administrativo como el Tribunal Fiscal de la Federación y otros organismos como la Procuraduría General de la República escapan a la organización de la Administración Pública Federal, sin embargo pertenecen al Poder Ejecutivo Federal. De dicha conformidad, los inmuebles del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, quedan comprendidos dentro de la fracción primera del artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales, y consecuentemente comprendidos en la fracción V del artículo 2 del mismo ordenamiento.

“Artículo 41 - En relación con los bienes inmuebles destinados, no se podrá realizar ningún acto de disposición, ni conferir derechos de uso, sin la previa autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La inobservancia de lo antes señalado, producirá la nulidad de pleno derecho del acto relativo y la propia Secretaría podrá proceder a la ocupación administrativa del inmueble.”

Como se desprende del artículo 41 de la Ley General de Bienes Nacionales, considero que para transmitir los bienes muebles e inmuebles, y en general toda clase de recursos materiales y financieros del Tribunal Fiscal de la Federación al Tribunal Federal Contencioso Administrativo, debe “darse vista” y obtener la anuencia y opinión favorable del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, toda vez que dicha dependencia es la encargada de conducir la política inmobiliaria de la Federación, así como de poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados a un servicio público, entre ellos los bienes destinados al funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación para transmitir al Tribunal Federal Contencioso Administrativo.

#### **6.14.- Consideraciones al artículo 104 fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El artículo 104 fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone

“Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I-B de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la

revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno ”

Dicho precepto constitucional es relevante, ya que se refiere a los recursos de revisión que se pueden interponer ante Tribunales Colegiados de Circuito contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Federal, que de acuerdo a nuestra propuesta deberá incluir los recursos de revisión que se interpongan ante Tribunales Colegiados de Circuito contra resoluciones definitivas del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, en armonía con lo dispuesto la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo, y lo previsto por la Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, y demás disposiciones constitucionales, legales y normativas aplicables al recurso de revisión interpuesto ante Tribunales Colegiados de Circuito contra resoluciones definitivas del Tribunal Federal Contencioso Administrativo

#### **6.15.- Consideraciones al artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El artículo 116 de la Carta Fundamental de la República establece la forma de organización político-administrativa a que las entidades federativas deben ajustarse como poder público, facultando a las mismas de acuerdo a la fracción IV del mismo precepto constitucional para que con fundamento en sus propias constituciones y las leyes emanadas de los Congresos de cada entidad federativa instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que

tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Naturalmente, el artículo 116-IV constitucional no deberá ser reformado, adicionado o derogado con motivo de la introducción del Tribunal Federal Contencioso Administrativo ya que la facultad de instituir tribunales de lo contencioso administrativo de jurisdicción federal corresponde al Congreso de la Unión como lo dispone el artículo 73 fracción XIX-H de la misma Constitución Federal. Sin embargo, para este trabajo es importante señalar que el artículo 116-IV ha sido la base y fundamento constitucional para que gran parte de las entidades federativas hayan instituido tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, teniendo a su cargo dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública de cada entidad federativa y los particulares en contra de actos administrativos “lato sensu” que dicten, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales, supuesto legal que también se actualiza en el artículo 23 fracción I de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En consecuencia, podemos decir que la facultad de resolver controversias por “actos administrativos lato sensu” no correspondería únicamente al Tribunal Federal Contencioso Administrativo en el ámbito federal, sino que en la actualidad diversos tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas resuelven controversias por actos administrativos lato sensu suscitadas entre los particulares y la Administración Pública de cada una de ellas o del Distrito Federal, no sin olvidar que la

competencia del Tribunal Federal Contencioso Administrativo incluiría resolver controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal con funciones de autoridad por actos administrativos en sentido amplio, pero con las exclusiones de competencia a que ya nos hemos referido, en particular lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Así, a diferencia del Tribunal Fiscal de la Federación cuya competencia de acuerdo a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación queda puntualmente y estrictamente precisada, el Tribunal Federal Contencioso Administrativo tendría una competencia amplia, general, en sentido lato, para resolver gran parte de las controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal y los particulares afectados por determinados actos administrativos.

#### **6.16.- Consideraciones al artículo 122 fracción IV-E de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Del mismo modo que para las entidades federativas, el artículo 122 fracción IV de nuestro Código Político faculta a la Asamblea de Representante del Distrito Federal para expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargada de la función jurisdiccional en el orden administrativo, contando con plena autonomía para dictar sus fallos para dirimir las controversias surgidas entre la Administración Pública del Distrito Federal y los particulares.

Actualmente existe la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que establece la competencia, organización e integración del Tribunal de

lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en funciones, y el procedimiento contencioso administrativo tramitado ante el mismo con motivo de controversias surgidas entre particulares y la Administración Pública del Distrito Federal Centralizada y Paraestatal con funciones de autoridad, en contra de actos administrativos lato sensu que afectan la esfera jurídica de los gobernados en el Distrito Federal, como lo dispone el artículo 23 fracción I de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El Tribunal Federal Contencioso Administrativo tendría una competencia similar en sentido amplio y general como la prevista para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de plena jurisdicción, salvo las exclusiones a que ya he hecho alusión anteriormente.

#### **6.17.- Propuesta de creación de artículos transitorios de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo.**

He reiterado que la creación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo implica diversas reformas, adiciones, derogaciones a disposiciones legales, así como la incorporación de ordenamientos legales a nuestro Derecho Positivo, tales como la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, y la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo. Además, implica la abrogación de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y del título VI del Código Fiscal de la Federación, para dar paso a la vigencia de los ordenamientos legales mencionados.

Es común que cuando uno o varios ordenamientos legales sufren un cambio o modificación, o bien, se incorpora un ordenamiento legal al Derecho Positivo abrogando algún otro, se establezcan artículos transitorios que le den vigencia y aplicabilidad al mismo en relación con el ordenamiento jurídico anterior y el propio que se está creando. Tal es el caso de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, y de la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo respecto a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y el título VI del Código Fiscal de la Federación, cuya vigencia y aplicabilidad están sujetos al establecimiento de artículos transitorios cuya vigencia temporal o “transitoria” sea cauce de la transición entre un ordenamiento jurídico y otro.

Por lo que se refiere a la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, propongo que se establezcan artículos transitorios mediante los cuales se puntualicen los siguientes aspectos:

a) La fecha en que la “presente ley”, la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, entrará en vigor.

b) El abrogamiento de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1995, salvo a aquellas disposiciones que puedan actuar de manera supletoria respecto a la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo siempre que no se opongan al contenido de la misma.

c) *La transmisión de todos los recursos materiales, financieros, presupuestales, físicos y personal del Tribunal Fiscal de la Federación al Tribunal Federal Contencioso Administrativo con motivo de la extinción del primero y creación concomitante del segundo. Dicho artículo transitorio deberá establecer de manera precisa cualquier reestructuración a las Salas Regionales o la Sala Superior del anterior al nuevo tribunal, los efectos que la reorganización origine, así como de los Magistrados de las mismas, y en general de cualquier órgano o agente que sufra algún cambio o modificación al extinguirse el Tribunal Fiscal de la Federación y crearse el Tribunal Federal Contencioso Administrativo. Concretamente, el presente transitorio ordenará que los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación terminarán su encargo en el Tribunal Federal Contencioso Administrativo como si aun laboraran en el Tribunal Fiscal de la Federación, y hasta que alcance la edad límite cuando sean inamovibles; establecerá que el personal del Tribunal Fiscal de la Federación pasará a formar parte del Tribunal Federal Contencioso Administrativo conservando su antigüedad y derechos laborales; y dispondrá que los asuntos tramitados ante el Tribunal Fiscal de la Federación continuarán conociéndose por el Tribunal Federal Contencioso Administrativo.*

Lo anterior se hace patente precisamente ante la emisión de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1995, que abrogó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de febrero de 1978, y por virtud de la cual (mediante artículos transitorios) se llevó a cabo la reestructuración del mismo tribunal con las siguientes características:

- La Sala Regional de Morelos pasó a formar parte de las Salas Regionales Metropolitanas, para lo cual fueron transferidos todos los recursos materiales, financieros y personal a las Salas Metropolitanas, convirtiendo a los Magistrados supernumerarios adscritos a la primera en numerarios de las segundas.

- Al extinguirse la Sala Regional de Morelos se crearon la séptima y octava Salas Regionales Metropolitanas.

- Los Magistrados de la extinta Sala Regional de Morelos continuarían conociendo de los asuntos iniciados a la fecha de entrada en vigor de la ley, así como de los asuntos posteriores relativos a las sentencias dictadas por la Sala Regional de Morelos.

- El Presidente del Tribunal redistribuiría por partes iguales los asuntos entre las Salas Regionales Metropolitanas y se fijaría la adscripción de los Magistrados de la Sala de Morelos.

- Las sedes de las demás Salas Regionales existentes a la entrada en vigor de la ley continuarían siendo las mismas en tanto no se acordará el cambio por el Pleno de la Sala Superior

- Los juicios pendientes de resolver por la Sala Superior al 31 de diciembre de 1995 se resolverán por la sección a la cual quede adscrito el magistrado ponente, y si

éste fuera el Presidente del tribunal se distribuirán entre las secciones. Los juicios atraídos por la Sala Superior se resolverán por la Sala Regional que lo instruyó.

Así, el artículo tercero transitorio de lo que fue la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1995, que abrogó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de febrero de 1978, reestructuró al Tribunal Fiscal de la Federación, de forma y manera tal que el tribunal tributario adquiriera una nueva forma orgánica y estructural de acuerdo a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Dicho supuesto es perfectamente aplicable y extensivo al crearse el Tribunal Federal Contencioso Administrativo y extinguirse el Tribunal Fiscal de la Federación, toda vez que hemos propuesto que todos los recursos materiales, físicos, financieros y humanos sean trasladados de un tribunal a otro, con toda la reestructura orgánica que esto conlleva, y que deberá cumplimentar la Comisión Organizativa del Tribunal Federal Contencioso Administrativo mientras el Tribunal Fiscal de la Federación permanece en labores y con la anticipación necesaria para la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, y de la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo.

d) El derogamiento de las normas legales y reglamentarias de igual o menor jerarquía que sean contrarias a las disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, salvo supletoriedad.

Los artículos transitorios de dicha ley deberán contener en principio lo siguiente:

a) La fecha en que la “presente ley”, la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo, entrará en vigor

b) El abrogamiento del título VI del Código Fiscal de la Federación, nominado “Del Procedimiento Contencioso Administrativo”, para dar paso a la aplicación de la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo, salvo a aquellas disposiciones que puedan actuar de manera supletoria respecto a la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo siempre que no se opongan al contenido de la misma.

c) El derogamiento de las normas legales y reglamentarias de igual o menor jerarquía que sean contrarias a las disposiciones de la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo

d) Los juicios y recursos procesales, que se encuentren en trámite al entrar en vigor la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo, se decidirán conforme a las disposiciones anteriores a la misma, en especial por el título VI del Código Fiscal de la Federación.

e) Los juicios que se instauren con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo se resolverán conforme al mismo ordenamiento.

f) La orden de publicarse la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión

En suma, considero que el establecimiento de artículos transitorios a la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo dotará a la misma, a los servidores públicos encargados de aplicarla, a las autoridades parte en el juicio contencioso administrativo, y a los particulares en ejercicio del derecho subjetivo público conferido, de mayor seguridad jurídica y transparencia con motivo de su entrada en vigor.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Los tribunales administrativos federales, también denominados gubernativos o de lo contencioso administrativo, han cumplido un papel fundamental dentro de los órganos de impartición de justicia, al dirimir eficazmente las controversias suscitadas entre particulares y dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y pertenecer al mismo tiempo al Poder Ejecutivo Federal. Desde un punto de vista doctrinal, los tribunales administrativos han sido considerados como una figura jurídica “sui generis”, al encargarse de determinar la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos emitidos por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, impugnados por los particulares afectados con motivo de su expedición o por la misma Administración Pública Federal en ejercicio de la llamada acción de lesividad.

**SEGUNDA.-** Históricamente, y desde la perspectiva del Derecho Positivo Mexicano, el Tribunal Fiscal de la Federación ha sido el tribunal administrativo federal de mayor actividad y resonancia, reafirmando su legitimidad mediante su regulación constitucional, establecida de manera expresa en el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, y en el artículo 73 fracción XXX dentro de las facultades para legislar del Congreso de la Unión.

**TERCERA.-** La actuación del Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentra vinculada a diversas leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general que determinan y condicionan su competencia, especialmente la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y el título VI del Código Fiscal de la Federación en materia contencioso

administrativa. No obstante la amplia competencia atribuida al Tribunal Fiscal de la Federación en calidad de tribunal gubernativo, derivada de su ley orgánica y de las diversas leyes administrativas especiales, una parte considerable de las disciplinas jurídicas autónomas o integrantes de Derecho Administrativo carecen de un Tribunal Contencioso Administrativo que funja como instancia intermedia de impugnación de la legalidad de los actos administrativos emitidos por órganos de la Administración Pública Federal, instancia previa al juicio constitucional de amparo, salvo los casos expresamente regulados la ley de la materia.

**CUARTA.-** La Ley Federal de Procedimiento Administrativo recientemente expedida y reformada, es gran importancia para el Derecho Procesal Administrativo y Constitucional, al regular y uniformar el procedimiento administrativo que precede al acto administrativo, así como unificar los recursos administrativos que anteceden al juicio contencioso administrativo o al juicio de garantías según corresponda mediante el recurso de revisión contemplado en la misma ley. Dichos recurso administrativo de interposición optativa es presupuesto de la actuación de un tribunal administrativo como el Tribunal Federal Contencioso Administrativo. No obstante la utilidad práctica de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se encuentra redactada en términos imprecisos y contradictorios, hecho que obstaculiza su aplicabilidad y genera cierta inseguridad jurídica que su expedición ha pretendido subsanar.

**QUINTA.-** Los vocablos proceso, juicio y procedimiento suelen utilizarse indistintamente, y con frecuencia confundirse. En el foro procesal se admiten casi como sinónimos y los juzgadores hacen uso de ellos para expresar un mismo concepto, hecho

que no ha generado mayor controversia o inseguridad jurídica. Proceso y juicio prácticamente se han igualado, aun cuando estudiosos y juristas de Derecho Procesal han concebido al segundo vocablo como el acto realizado por los jueces para decir el derecho u obligación que le asiste a cada una de las partes procesales, es decir, “juzgar”. El término procedimiento prácticamente se ha homologado a las palabras proceso y juicio en el actuar cotidiano de los tribunales, sin embargo, doctrinalmente no implica necesariamente un litigio, controversia, jurisdicción u oposición de intereses entre las partes que se dirima mediante una concatenación de actos procesales en forma de juicio, y culmine mediante una sentencia definitiva

Los tres Poderes de la Unión llevan a cabo actos materialmente jurisdiccionales, legislativos y administrativos. Sin embargo, por mandato constitucional al Poder Legislativo se le encomienda la función legislativa que se cristaliza en la “ley”, al Poder Ejecutivo de la Unión la función administrativa que se materializa en el “acto administrativo” y, al Poder Judicial Federal, la función jurisdiccional que culmina en la “sentencia definitiva”. Por ello, ante las tres instancias de gobierno federales puede llevarse a cabo procedimientos o procesos concebidos desde una óptica material y no formalmente.

Si bien la función jurisdiccional está encomendada al Poder Judicial Federal, los tribunales administrativos federales ejercen una función jurisdiccional dentro del Poder Ejecutivo Federal, al ser el mecanismo jurídico ideado para ejercer el control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública Federal. El proceso jurisdiccional seguido ante los tribunales administrativos federales como el Tribunal Federal Contencioso Administrativo, es el conocido como contencioso administrativo y tiene

como finalidad dirimir controversias entre los particulares y la Administración Pública *Federal Centralizada y Paraestatal con funciones de autoridad*. El proceso contencioso administrativo puede verificarse ante autoridades federales o ante autoridades de las entidades federativas; en el caso de las primeras el marco jurídico constitucional estará determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en el caso de la segunda por la Constitución Política de cada entidad federativa, y por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la cual en todo momento deben ajustarse.

**SEXTA.-** El procedimiento administrativo es presupuesto del proceso administrativo. Ambos se vinculan, y constituyen una misma secuela de actos jurídicos. En términos generales, el proceso administrativo requiere de un acto administrativo previo que haya sido emitido mediante un procedimiento administrativo, y haya sido impugnado por un particular afectado por el acto de autoridad, o bien, por la autoridad emisora del acto administrativo. El procedimiento administrativo formalmente es realizado por el Poder Ejecutivo Federal, y materialmente puede expedirse por cualquiera de los Poderes de la Unión. El Proceso Administrativo formal y materialmente se desarrolla ante algún órgano del Poder Ejecutivo Federal, como lo son los tribunales administrativos, en particular, el Tribunal Fiscal de la Federación, y de crearse, el Tribunal Federal Contencioso Administrativo. El proceso administrativo, envuelve un litigio o controversia entre partes procesales con oposición de intereses, dentro de una relación trilateral coronada por el juzgador del tribunal administrativo, que finaliza mediante la expedición de la sentencia definitiva del juicio. El procedimiento administrativo no requiere estrictamente de una oposición de interés por partes contendientes, se cristaliza

en un acto administrativo que es diferente de una sentencia definitiva como acto jurisdiccional por excelencia, y regularmente es expedido por algún órgano de la Administración Pública Federal previo procedimiento administrativo.

**SEPTIMA.-** Una vez habiendo realizado un estudio y análisis constitucional, legal y doctrinal detallado respecto al estado actual que guarda el Derecho Administrativo en sentido amplio, en relación con el Derecho Procesal Administrativo, he concebido como necesaria y justa la introducción de un tribunal administrativo autónomo denominado “Tribunal Contencioso Administrativo” al Derecho Positivo Mexicano que se encargue de dirimir toda clase de controversias surgidas entre la Administración Pública Federal Paraestatal con funciones de autoridad, y particulares afectados con motivo de un acto administrativo perfeccionado en ejercicio de la función administrativa encomendada al Poder Ejecutivo Federal por mandato constitucional, exceptuando aquellas materias de Derecho Administrativo cuyo conocimiento esté excluido de la regulación atribuida a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, salvo el Derecho Fiscal que permanece siendo competencia del Tribunal Federal Contencioso Administrativo.

**OCTAVA.-** La creación de un Tribunal Federal Contencioso Administrativo implica la abrogación, adición y reforma de diversos ordenamiento legales, reglamentarios y disposiciones de carácter general, así como la creación de ordenamientos jurídicos tales como la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo y la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo, que abroguen y sustituyan a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Título VI del Código Fiscal de la Federación regulatorio del Proceso Administrativo tramitado ante el Tribunal Fiscal de la

Federación. Asimismo, el Tribunal Federal Contencioso Administrativo implica la extinción del Tribunal Fiscal de la Federación, transformación jurídica perfeccionada mediante la abrogación de las leyes y disposiciones de carácter general reguladoras de la actuación y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, para dar paso a las leyes y disposiciones de carácter general expedidas con motivo de la incorporación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo al Derecho Positivo Mexicano. La Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo regulará todo lo referente a la competencia, estructura orgánica, organización y funcionamiento del Tribunal Federal Contencioso Administrativo y la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo regulará todo lo relativo al Proceso Contencioso Administrativo tramitado ante el Tribunal Federal Contencioso Administrativo, excluyendo de su competencia lo relativo al Procedimiento Administrativo federal cuya regulación permanece para la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**NOVENA.-** La creación, actuación y funcionamiento del Tribunal Federal Contencioso Administrativo se encuentra vinculado y regulado fundamentalmente por los siguientes ordenamientos: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación por cada ejercicio fiscal anual, el Código Federal de Procedimientos Civiles, la Ley de Amparo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

y la Ley General de Bienes Nacionales, entre otras leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general.

**DECIMA.-** Se propone instituir el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo como tribunal de plena jurisdicción, erradicando el funcionamiento tradicional e ineficaz del Tribunal Fiscal de la Federación como simple tribunal de anulación, otorgando al Tribunal Federal Contencioso Administrativo todas las potestades y facultades consagradas en ley para hacer cumplir las resoluciones que se emitan en el seno del mismo, como sucede para otras instancias jurisdiccionales como son el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal o del Estado de Mexico. De otra forma el tribunal simplemente se vería facultado para decretar la anulación del acto administrativo objeto de la controversia, sin poder modificarlo, y mucho menos hacer cumplir sus propias resoluciones.

**DECIMA PRIMERA.-** El Tribunal Federal Contencioso Administrativo se erige como un tribunal de legalidad, que revisa el apego o desapego a la legalidad de los actos administrativos emitidos por autoridades de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal con funciones de autoridad, y se instituye como instancia intermedia de impugnación de dichos actos de autoridad abarcando casi en su totalidad la amplia gama del conocimiento del Derecho Administrativo con las excepciones aludidas, otorgando a los particulares y a la misma Administración Pública Federal de una instancia adicional de impugnación de legalidad con anterioridad a la interposición del Juicio constitucional de Amparo.

**DECIMA SEGUNDA.-** El Tribunal Federal Contencioso Administrativo se incorpora al Derecho Positivo Mexicano como auténtico y genuino tribunal de lo contencioso administrativo federal autónomo perteneciente a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal, considerando que trasladar el tribunal de nueva creación al Poder Judicial Federal no garantiza plenamente la autonomía del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, y coadyuva para que el Poder Judicial Federal se convierta en un “megapoder”, desequilibrador del contrapeso de los Poderes de la Unión, y ejerzca de facto un control arbitrario y dañino sobre el Poder Ejecutivo Federal. Tanto la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo como la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo garantizarán la autonomía del tribunal para dictar sus fallos, cumpliendo con el mandato constitucional previsto en el artículo 73 de la Ley Suprema.

**DECIMA TERCERA.-** La creación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo se perfeccionará mediante la extinción del Tribunal Fiscal de la Federación, al abrogar la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el título VI del Código Fiscal de la Federación, y expedir la Ley Orgánica del Tribunal Federal Contencioso Administrativo y la Ley Federal del Proceso Contencioso Administrativo, a través el procedimiento tradicional de creación y abrogación de leyes que concluya mediante el decreto respectivo que dirija el Congreso de la Unión al Presidente de la República, donde la cesación de efectos de las leyes y disposiciones de carácter general abrogadas deberá coincidir con la expedición de las leyes y disposiciones de carácter general que se expidan con motivo de la creación del Tribunal Federal Contencioso Administrativo, y

con la actuación y funcionamiento propio de tan anhelado Tribunal Federal Contencioso  
Administrativo

## BIBLIOGRAFIA

### DOCTRINA

ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 12ª. Ed  
Porrúa, México, D.F 1995

ARELLANO GARCIA Carlos, Derecho Procesal Civil, 2ª. Ed Porrúa, México, D.F.  
1987

ARRIOJA VIZCAINO Adolfo, Derecho Fiscal, 11ª. Ed.Themis, 1996

ARMIENTA CALDERON GONZALO, El Tribunal Fiscal de la Federación, su  
ubicación dentro del marco constitucional, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación,  
No. 88, 2ª. Epoca, Año VIII

ARMIENTO HERNANDEZ Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos  
Administrativos, 2ª. Ed , Ed. Porrúa, México, D F 1992

BECERRA BAUTISTA José, El Proceso Civil en México, 14ª Ed Porrúa,  
México, D F. 1992

BURGOA ORIHUELA Ignacio, Las Garantías Individuales, 27ª Ed Porrúa, México,  
D F. 1995

BURGOA ORIHUELA Ignacio, El Juicio de Amparo, 33ª. Ed. Porrúa, México, D.F.  
1997

CARRILLO FLORES ANTONIO, Defensa Jurídica de los particulares frente a la  
Administración en México, 2ª. Ed. Porrúa, México, D.F. 1959

CERVANTES MONTENEGRO Joaquín, el Cumplimiento de las Sentencias que emite  
el Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Fiscal de la Federación Colección de  
Estudios Jurídicos, Volúmen X

COLIN SANCHEZ Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 15ª Ed. Porrúa, México, D.F. 1995

DE PINA Rafael, Diccionario de Derecho, 15ª Ed. Porrúa, México, D.F. 1988

DIAZ OLIVARES Armando, Evolución de la Justicia Administrativa en México. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No 90 2ª. Epoca Año VIII.

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, 9ª Ed. Porrúa, México, D.F. 1994

FIX ZAMUDIO, Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, 27ª. El Colegio Nacional Mexico, 1983

GARCIA MAYNEZ Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 44ª. Ed. Porrúa, México, D.F. 1992

GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, 9ª Ed. Harla, México, D.F., 1996

GONZALEZ PEREZ Jesús, Procedimiento Administrativo Federal, 4ª. Ed. Porrúa, México, D.F. 1995

KAYE Dionisio, Derecho Procesal Fiscal, 4ª. Ed. Themis, México, D.F. 1994

MARGAIN MANATU, Emilio, El Recurso Administrativo en México, 3ª. Ed. Porrúa, México, D.F. 1995

NAVA NEGRETE Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, 3ª. Ed. Porrúa, México, D.F. 1995

OVALLE FAVELA José, Teoría General del Proceso, 2ª Ed. Harla, México, D.F. 1994

RODRIGUEZ LOBATO Raúl, Derecho Fiscal, 2ª Ed. Porrúa, México, D.F. 1986

SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, 27ª. Ed. Porrúa, México, D.F. 1995

TENA RAMIREZ Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 17ª. Ed. Porrúa, México, D.F. 1996

VAZQUEZ ALFARO, José Luis, Evolución y Perspectiva de los Organos de Jurisdicción Administrativa en Ordenamiento Mexicano, 2ª. Ed. Porrúa, México, D.F. 1991

VILLORO TORANZO Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, 7ª Ed. Porrúa, México, D.F. 1997

## **B) LEGISLACION**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3ª. Ed. Actualizada, Ed. Porrúa, México, D.F., 1997

Código Federal de Procedimientos Civiles, 73ª. Ed Actualizada, Ed. Porrúa, México, D.F , 1998

Código Fiscal de la Federación, 52ª Ed. Porrúa, México, D.F., 1998

Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en Materia Federal, 65ª Ed. Porrúa, México, D.F., 1996

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Comentado. Ignacio Orendain Kunhart, 1ª. Ed. Themis, México, D.F., 1997

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, 49ª. Ed. Porrúa, México, D.F. 1995

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 17ª. Ed. Porrúa, México, D.F , 1997

Ley de Amparo, 73ª. Ed. Actualizada, Ed Porrúa, México, D.F., 1998

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, 52ª. Ed Porrúa, México, D.F 1998

Ley de Planeación, 36ª Ed. Porrúa, México, D.F., 1997

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 36ª. Ed Porrúa, México, D.F., 1997

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 36ª. Ed. Porrúa, México, D.F., 1997

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, 17ª Ed Porrúa, México, D.F., 1997

Ley de la Administración Pública del Distrito Federal, 17ª. Ed Porrúa, México, D.F., 1997

Ley del Seguro Social

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 13ª. Ed Actualizada, Ed. Porrúa, México, D.F. 1996

Ley General de Bienes Nacionales, 36ª. Ed. Porrúa, México, D.F., 1997

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 36ª. Ed. Porrúa, México, D.F., 1997

Ley Federal de Entidades Paraestatales, 36ª. Ed Porrúa, México, D.F., 1997

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, 36ª Ed- Porrúa, México, D F., 1997

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 36ª. Ed. Porrúa, México, D.F., 1997

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 33ª. Ed. Actualizada Porrúa, México, D.F. 1995

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 36ª. Ed. Porrúa, México, D.F., 1997

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, 73ª. Ed. Actualizada, Ed. Porrúa, México, D.F., 1998

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, 52ª. Ed. Porrúa, México, D.F. 1998

Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 17ª. Ed. Porrúa, México, D.F., 1997

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997, 36ª Ed. Porrúa, México, D.F., 1997

Leyes Administrativas Especiales (Diversas)

### C) OTRAS PUBLICACIONES

Compilación de Derecho Fiscal publicada por Tribunal Fiscal de la Federación con motivo del Sexagésimo primer Congreso de Justicia Gubernativa celebrado en México en 1995.

Apuntes de la cátedra de Derecho Administrativo impartida por el Lic. Francisco Xavier Manzanero Escutia en 1994, de la Facultad de Derecho, de la Universidad Panamericana.

Diarios Oficiales